ELSEVIER

Fabio Giambiagi

Colaboração: Marcelo Nonnenberg

BRASIL
RAÍZES DO ATRASO

PATERNALISMO *VERSUS* PRODUTIVIDADE

As dez vacas sagradas que acorrentam o país

CAMPUS

4ª EDIÇÃO

DADOS DE COPYRIGHT

Sobre a obra:

A presente obra é disponibilizada pela equipe ***Le Livros*** e seus diversos parceiros, com o objetivo de oferecer conteúdo para uso parcial em pesquisas e estudos acadêmicos, bem como o simples teste da qualidade da obra, com o fim exclusivo de compra futura.

É expressamente proibida e totalmente repudíavel a venda, aluguel, ou quaisquer uso comercial do presente conteúdo

Sobre nós:

O ***Le Livros*** e seus parceiros disponibilizam conteúdo de dominio publico e propriedade intelectual de forma totalmente gratuita, por acreditar que o conhecimento e a educação devem ser acessíveis e livres a toda e qualquer pessoa. Você pode encontrar mais obras em nosso site: ***LeLivros.us*** ou em qualquer um dos sites parceiros apresentados neste link.

"Quando o mundo estiver unido na busca do conhecimento, e não mais lutando por dinheiro e poder, então nossa sociedade poderá enfim evoluir a um novo nível."

Fabio Giambiagi

Colaboração: Marcelo Nonnenberg

BRASIL
RAÍZES DO ATRASO

PATERNALISMO VERSUS PRODUTIVIDADE

As dez vacas sagradas que acorrentam o país

4ª EDIÇÃO

ELSEVIER

CAMPUS

Cadastre-se em www.elsevier.com.br para conhecer nosso catálogo completo, ter acesso a serviços exclusivos no site e receber informações sobre nossos lançamentos e promoções.

Todos os direitos reservados e protegidos pela Lei 9.610 de 19/02/98.

Nenhuma parte deste livro, sem autorização prévia por escrito da editora, poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados: eletrônicos, mecânicos, fotográficos, gravação ou quaisquer outros.

Copidesque Gypsi Canetti

Editoração Eletrônica DTPhoenix Editorial

Revisão Gráfica Marco Antonio Correa

Conversão para E-book Freitas Bastos

Projeto Gráfico

Editora Campus/Elsevier

A Qualidade da Informação

Rua Sete de Setembro, 111 - 16º andar

20050-006 - Rio de Janeiro - RJ - Brasil

Telefone: (21) 3970-9300 Fax (21) 2507-1991

E-mail: info@elsevier.com.br

Escritório São Paulo

Rua Quintana, 753 - 8° andar

04569-011 - Brooklin - São Paulo - SP

Telefone: (11) 5105-8555

ISBN 13: 978-85-352-2441-2
ISBN (versão digital) 978-85-352-4085-6

ISBN 10: 85-352-2441-6

Nota: Muito zelo e técnica foram empregados na edição desta obra. No entanto, podem ocorrer erros de digitação, impressão ou dúvida conceitual. Em qualquer das hipóteses, solicitamos a comunicação à nossa Central de Atendimento, para que possamos esclarecer ou encaminhar a questão.

Nem a editora nem o autor assumem qualquer responsabilidade por eventuais danos ou perdas a pessoas ou bens, originados do uso desta publicação.

Central de atendimento

tel: 0800-265340

Rua Sete de Setembro, 111, 16º andar — Centro — Rio de Janeiro e-mail: *info@elsevier.com.br*
site: www.campus.com.br

CIP-Brasil. Catalogação-na-fonte. Sindicato Nacional dos Editores de Livros, RJ

G362b Giambiagi, Fabio

Brasil, raízes do atraso: paternalismo x produtividade / Fabio Giambiagi. — Rio de Janeiro: Elsevier, 2007. — 4ª reimpressão. il.

Apêndice

Inclui bibliografia

ISBN 978-85-352-2441-2

1. Desenvolvimento econômico — Brasil. 2. Brasil — Política econômica. 3. Brasil — Condições econômicas. I. Título.

CDD: 338.981 CDU: 338.1(81) 07-0352

A Eustáquio Reis,
José Cláudio Ferreira da Silva e Regis Bonelli,
com o devido reconhecimento aos mestres.

“Nada é mais difícil e cansativo do que tentar demonstrar o óbvio.”

NELSON RODRIGUES

“É perigoso ter razão em assuntos sobre os quais as autoridades estão erradas.”

VOLTAIRE

“A doença comum a todos nós é a desesperança; já não nos resta mais tempo: ele foi embora.”

JORGE SÁBATO,

pensador argentino, nos anos 80, opinando sobre a geração de argentinos nascidos nas décadas de 1920 e 1930 do século XX

Prefácio

Fabio Giambiagi é incansável. Impressiona sua disposição para lutar pela racionalidade econômica no Brasil. Há semelhanças com o trabalho do saudoso Roberto Campos, com a vantagem de que já não mais é necessário pregar no deserto, como Campos fez durante muito tempo. O país avançou.

Aos poucos, a lógica econômica penetra as mentes. Tem crescido a percepção de que os indivíduos se movem basicamente por incentivos e não pelo ativismo do Estado. É preciso, no entanto, não perder de vista que esse processo mal começou. Por isso, Giambiagi reconhece que a maioria não comunga de suas idéias.

A cultura prevalecente ainda é esperar tudo do Estado. Muitos pensam ganhar dinheiro sem grande esforço ou até sem esforço nenhum. Câmbio generoso, TJLP "desenvolvimentista", proteção contra a "ameaça" chinesa e outras generosidades são, em sua essência, irmãs gêmeas das demandas em torno de uma boa aposentadoria sem correspondência nas contribuições ou de uma sinecura no governo.

Esta obra é uma excelente contribuição para acelerar a nossa transição, que tem origem nos anos 80. Lá, começamos a rever o modelo de desenvolvimento liderado pelo Estado, mais pelo seu desmoronamento do que pela escolha de novos caminhos. Os pobres intuíram que a inflação os prejudicava. Ao lado dessa nova e fundamental realidade, iniciamos a busca de um modelo que combina democracia com economia de mercado, mas ainda estamos longe dele. Como se vê vinte anos depois, o caminho é longo e árduo.

Essa transição acontece na maioria da América Latina. O Chile dá mostras de que a está concluindo. Em outros países, assiste-se a um promissor desenvolvimento institucional e à renovação de crenças. Há diferentes estágios. Provavelmente, nunca a região experimentou tão distintas situações. se o Chile está vencendo, o Brasil e o México se encontram a meio caminho.

Uruguai, Colômbia, Peru e Costa Rica adotam o mesmo diapasão, mas Venezuela, Bolívia e Equador flertam com um insondável “socialismo bolivariano do século XXI”.

Até o século XVIII, a América Latina era mais rica do que a do Norte. Aqui existiam ouro e prata. A região produzia açúcar, então uma *commodity* muito valorizada na Europa. O Norte não tinha uma coisa nem outra. seus colonos cultivavam cereais e praticavam a caça. Algumas de suas primeiras tentativas de colonização fracassaram porque não se sustentavam apenas com a agricultura de subsistência e o comércio de peles.

A situação começou a se inverter nas proximidades do século XIX. A fonte de riqueza passou a depender do investimento privado, da educação e de incentivos à concorrência e à inovação, ou seja, de ganhos permanentes de produtividade. O ambiente para o investimento se beneficiou de direitos de propriedade bem definidos e do respeito aos contratos, isto é, do Estado de Direito. As instituições se tornavam fonte básica dos incentivos ao desenvolvimento.

Os Estados Unidos e o Canadá estavam preparados para a nova realidade. A colonização baseada na pequena propriedade havia gerado uma ampla classe média. A religião protestante estimulara a educação. O objetivo desta era assegurar aos indivíduos a leitura da Bíblia sem intermediários, mas gerou uma externalidade positiva, qual seja a qualificação da mão-de-obra. Ambos os países eram herdeiros das crenças e instituições que haviam levado a Inglaterra à Revolução Industrial e à opulência.

A América Latina foi herdeira do padrão ibérico, que solidificou uma cultura de intervencionismo e paternalismo estatal. Aqui, em lugar de uma economia vibrante e impulsionada pela operosidade dos indivíduos e pela ação das empresas privadas, o modelo engendrou um ambiente de privilégios, descaso pela educação, protecionismo, ausência de concorrência e rentismo.

No princípio do século XX, a ampla intervenção estatal na economia e na sociedade latino-americanas virou paradigma. Depois da segunda Guerra, sob a influência adicional da Cepal, adveio o nacional-desenvolvimentismo, particularmente na Argentina e no Brasil. Esse modelo se exauriu nos anos 80 em meio às suas contradições, ao endividamento externo e à inflação.

Os Estados Unidos e o Canadá foram herdeiros de oito séculos de evolução institucional que, tendo se iniciado na Idade Média, preparou a Europa Ocidental, particularmente a Inglaterra, para o desenvolvimento. Sistemas políticos competitivos eliminaram o arbítrio e o comportamento tributário

predador. Direitos de propriedade bem definidos e crenças capitalistas permitiram que a renda proveniente do trabalho árduo fosse apropriada por quem o realizava, a salvo de ações confiscatórias.

Para o historiador David Landes, esses sistemas políticos derivaram do processo de descentralização radical que caracterizou a Europa no período. Uma de suas conseqüências foi o florescimento das empresas privadas: “Dado o seu papel crucial de parteira de uma nova era e de instrumento de poder em um contexto de múltiplos e competitivos sistemas políticos (em contraste com o centralismo dos impérios do Oriente e do Mundo Antigo), a empresa privada ocidental exibia uma vitalidade social e política sem precedentes”.

Surgiu uma nova classe social, constituída de capitalistas, comerciantes e industriais, que se tornou imune à interferência deletéria da formidável força dos detentores do poder, que se opunham às mudanças institucionais, ao crescimento e à inovação. Produtos e fatores de produção passaram a ser transacionados livremente. Pela primeira vez na História, a renda *per capita* podia crescer por longo período de tempo.

Sem esses ingredientes institucionais e mentais, a América Latina ficou para trás. Felizmente, alguns de seus países começaram a despertar para a adoção de instituições e do ambiente que enriqueceram grande parte da Europa.

O Brasil está nesse jogo. Consolidamos instituições que inibem o arbítrio e o voluntarismo inconseqüente. A democracia veio para ficar. Fortes instituições monetárias e fiscais, ao lado da intolerância da sociedade à inflação, garantiram inéditos doze anos consecutivos de gestão macroeconômica responsável. Essa realidade tende a fazer parte de nossos usos e costumes, como já ocorre no Chile.

O Brasil precisa, como disse em 1989 o saudoso Mário Covas, de um choque de capitalismo. Ocorre, infelizmente, que a visão anticapitalista que ainda impregna a sociedade nos diz que a tarefa não será simples. Transformações dessa magnitude costumam ser lentas e incrementais. Será preciso enterrar mitos, rever conceitos e incutir a lógica econômica desde a infância. Precisamos aprender a escolher os inimigos corretos, como dizia Campos. Temos que deixar de atacar vilões que não existem.

Nesse sentido, a obra de Giambiagi presta um enorme serviço. De forma didática e fundamentada, ele mostra como temos feito escolhas erradas, muitas das quais na Constituição de 1988. Ele assevera, com razão, que o país se perdeu nos descaminhos das opções erradas dos constituintes. Na hora de

apontar esse verdadeiro desastre, a Constituição de 1988 será julgada com extrema severidade, assinala. Escolhas desse tipo continuam sendo feitas, como a do aumento sistemático do valor real do salário mínimo, que é um dos culpados pela mediocridade do crescimento.

Talvez para surpresa de muitos leitores, o livro prova que vilões como a dívida externa e o FMI desapareceram, mas os problemas do baixo crescimento, que a eles se atribuíam, permaneceram. Com a mesma clareza, a obra desmonta impiedosamente os mitos criados sobre os juros e os gastos públicos.

Giambiagi se esmerou em minar dez "vacas sagradas" que o imaginário aceita como verdades inequívocas (e não são). Elites políticas, sindicais, empresariais e intelectuais se aferram a idéias sem correspondência na realidade. Por isso, é difícil atacar privilégios e remover barreiras à ampliação do potencial de crescimento. Temas como o aumento do salário mínimo, os privilégios da Previdência, a rigidez anacrônica da legislação trabalhista, as demandas por protecionismo e juros camaradas fluem com extrema competência, provando a improcedência de certos raciocínios.

Para atacar a vaca sagrada do protecionismo, Giambiagi recorreu à co-autoria de Marcelo Nonnemberg, como se verá no Capítulo 15. Os dois produziram um dos melhores textos da obra. A defesa da adoção de uma estratégia de maior abertura da economia é clara, bem articulada e convincente. Nesta questão, é mais avantajada a maioria que pensa o contrário, incluindo os que resistem à ALCA por razões ideológicas.

Opõem-se também à estratégia, dizem eles, os grupos favorecidos pelo arsenal protecionista, que levantam o risco de ocorrerem grandes desastres, associados à opção por uma maior abertura.

O capítulo que conclui o livro é dedicado a percucientes reflexões sobre os fatores que nos mantêm na mediocridade. Entre eles, está um Estado cujo peso tem sufocado a pujança do Brasil que se moderniza, aí incluído um novo empresariado capaz e inovador. Giambiagi lista algumas mudanças essenciais para enfrentar a situação. "À la" Covas, ele fornece um roteiro para viabilizar um choque de capitalismo. Destaque é dado ao papel da liderança para enfrentar e vencer os desafios, mediante energia, convicção, um claro diagnóstico, capacidade de persuasão e competência na articulação política.

Tenho pensado nesse tema nos últimos anos, contrastando os problemas da nossa política com o fato de que há um Brasil novo que pulsa nos mais distintos lugares e atividades, a ponto de pesquisas recentes nos colocarem

entre as nações de maior empreendedorismo. O livro me forneceu elementos de convicção sobre a função que competirá a um líder autêntico, forjado na peleja democrática, para nos retirar do marasmo. Como Giambiagi me falou quando trocávamos idéias sobre o tema, “o Brasil é um projeto à espera de um líder”. Seu livro ajuda a formar consciência em torno desses desafios institucionais e mentais. O que não falta são boas idéias para esse líder.

O livro merece ser lido pelos que concordam com suas teses, como eu, mas também pelos que desejam testar suas convicções em contrário. Estou certo de que muitos mudarão de idéia, influenciados pela agudeza das análises e pela força dos argumentos.

MAÍLSON DA NÓBREGA

Sumário

Capa
Folha de Rosto
Cadastro
Copyright
Dedicatória
Epígrafe
Prefácio
Sumário
Apresentação
1. Introdução
    Um modelo errado
    O Brasil medíocre
    O papel da liderança
    O dilema dos prisioneiros
    Por um (novo) choque de capitalismo
2. A estagnação em números
    A política da miséria e a miséria da política
    Os países e suas escolhas
    Os números
3. A morte dos vilões
    O desaparecimento da dívida externa
    As “transferências ao exterior”

O FMI, esse tigre de papel
A despesa de juros, o ultimo dos vilões
4. Enfrentando o espelho: a realidade fiscal, nua e crua
Raio X do déficit público
Olhando o espelho: a má qualidade do ajuste fiscal
A despesa, sob uma lupa
Desmontando os mitos
A verdade, nua e crua
5. A macroeconomia da estagnação
As origens da estagnação: os anos 80
O Plano Real: a chance desperdiçada
1999: o ajuste necessário
O custo do assistencialismo
A volta de 360 graus
6. Os equívocos sobre o modelo argentino
Duas verdades essenciais
O peso do poder na política Argentina
A funcionalidade do modelo
Algumas ponderações
A heterodoxia ortodoxa
Desafios similares
7. As vacas sagradas (I): o salário mínimo que não é mínimo
A amortização da dívida social
Um aumento justo. Será?
Preocupação certa, instrumento errado
Uma aberração aritmética
O símbolo do atraso
8. As vacas sagradas (II): a Previdência Social imprevidente
O papel aceita tudo

A nova saúva
Os campeões mundiais da Previdência
Uma lupa sobre o gasto previdenciário dos servidores
A aritmética das mulheres
O elefante na sala
A bola de ferro
O que fazer?
9. As vacas sagradas (III): o assistencialismo exacerbado
Maria, uma brasileira
O peso crescente do assistencialismo
A questão rural
O assistencialismo urbano
O resgate da razão
10. As vacas sagradas (IV): os direitos dos incluídos
Um debate universal
O caso brasileiro
A grande hipocrisia
A flexibilização necessária
11. As vacas sagradas (V): a vinculaçao preguiçosa
A origem da vinculação
A blindagem dos incluídos
Uma falácia de composição
O grito dos excluídos
A solução: supervinculação com mudança de parâmetros
12. As vacas sagradas (VI): a TJLP esquizofrênica
O cálculo da despesa de juros
Se os juros de longo prazo diminuem, a despesa de juros aumenta. Como é que é?
Uma política esquizofrênica
Uma alternativa salomônica

13. As vacas sagradas (VII): as transferências temporárias infinitas
O script de cada um
A situação atual em perspectiva histórica
O aumento da receita dos estados e municípios
Não, não,não
14. As vacas sagradas (VIII): a taxação do capital
A origem do capital
O capital financeiro, esse inimigo
A agenda da redução do custo do capital
O potencial de uma taxação menor
15. As vacas sagradas (IX): o protecionismo1
Proteção à indústria nascente: quando ela passa a ser adulta?
A economia política do protecionismo
A racionalidade da abertura
A lógica da negociação
Por uma nova estratégia
16. As vacas sagradas (X): o viés anticapitalista
Sob as asas do Estado
A eterna suspeição
O espírito antilucro
O ataque à privatização, uma decorrência natural
O capitalismo norte-americano, um capítulo à parte
A mediocridade, mais uma vez
O desestímulo à inovação
Raízes do atraso
17. Um cenário fiscal: o Brasil desamarrado
Comparações: separando alhos de bugalhos
As restrições de curto prazo
Algumas hipóteses

Um cenário de superação gradual das restrições
18. A economia política do crescimento: o papel da liderança
A essência do problema
Aquilo que não fomos
O país que não existe
O risco da complacência
A renúncia à excelência
O país dos assistidos: uma questão cultural
O Governo e o setor privado
A pujança sufocada
Bases para uma mudança
Virando o jogo
Duas propostas de país
Decálogo para vencer o atraso: um novo choque de capitalismo
A liderança, mais uma vez

Apresentação

Para Montesquieu, “o que é verdade numa época, é erro na outra”. Creio que não há frase-síntese mais feliz para descrever o que talvez seja a maior doença brasileira dos últimos 25 anos: a incapacidade de o país se adaptar aos ditames de um mundo em crescente mutação. Ao opinar sobre o peso das tradições na aristocracia inglesa, Bette Midler afirmava: “Quando são 3 horas da tarde em Nova York, é pontualmente 1938 em Londres.” Se fôssemos parodiar tal frase, bem que nestes trópicos caberia: “Quando são 3 horas da tarde em Nova York, é pontualmente 1950 no Brasil.”

Este é um livro que rema contra a maré. O Brasil — felizmente — é uma democracia e, nela, a maioria impera. Sou consciente de que as idéias aqui defendidas não são hoje abraçadas pela maior parte da população. Por isso mesmo, em muitas das questões aqui tratadas, os partidos políticos fogem do assunto, como o diabo da cruz. O problema é que, talvez por essa dificuldade de analisar temas polêmicos em profundidade, para Ralph Waldo Emerson “um partido político é apenas um eufemismo elegante para poupar um homem do vexame de pensar”. Ao mesmo tempo, como pensador que reflete há mais de duas décadas sobre essas questões, estou convencido: as idéias aqui defendidas são corretas e seria bom o Brasil dar uma guinada com base no tipo de filosofia que impregna estas páginas. Da contradição entre a certeza de ser minoritária e a firmeza das próprias convicções, em épocas anteriores parte da intelectualidade optou por bater às portas dos quartéis. Hoje, para nossa sorte, os tempos são outros e o caminho a seguir é o da tentativa de conquista dos corações e mentes. Cada um, na sociedade, atua de acordo com as suas possibilidades, defendendo seus pontos de vista, no trabalho, na conversa do bar da esquina ou no seio da família e dos amigos. No meu caso, o desafio é tentar exercer a arte da persuasão com bons argumentos.

Em termos pessoais, este livro reflete duas coisas. A primeira é uma mudança de filosofia. Segundo contam, Keynes, confrontado em público por contradizer antigas afirmações suas, teria respondido: “Quando as

circunstâncias mudam, eu mudo de opinião. E o senhor?" Hoje, como então, as circunstâncias e o mundo mudaram — e eu também. Um ditado anônimo diz o seguinte: "O tempo é o melhor professor. Infelizmente, ele mata todos os seus alunos." Para minha sorte, consegui aprender algo em tempo ainda hábil. Nesse sentido, eu não teria escrito este livro há 20 anos. Mais ainda: é bem provável que ele me deixasse indignado. Devo, neste ponto, fazer uma pequena confissão. Em 1988, a revista *Veja* publicou um longo artigo — desses que marcam época — de Mário Henrique Simonsen, criticando de forma ácida os rumos trilhados pela Assembléia Nacional Constituinte e o perfil assumido pelo que viria meses depois a ser a Nova Constituição. O artigo era uma espécie de manifesto em favor do liberalismo e denunciava uma série de mazelas que, na opinião do autor, passariam a acompanhar o Brasil se a nova carta constitucional fosse aprovada com a "cara" que estava sendo desenhada pelo desenrolar dos trabalhos no Congresso. Formado na heterodoxia, jovem mestre, com a ousadia própria dos 20 e poucos anos que eu tinha na época, acertei com um amigo de escrevermos um artigo "contra" o do Simonsen, rebatendo o mestre — haja empáfia! — e defendendo os rumos que o Brasil vinha seguindo. Para o bem da minha biografia, a revista recusou-se a publicar o artigo — diante do qual hoje eu coraria de vergonha, sem dúvida. Daquela época, conservo ainda certa paixão pela polêmica, mas, no debate, é claro que mudei de lado: Simonsen estava corretíssimo nas suas apreciações.

Daqui a 50 anos, quando os historiadores se debruçarem sobre o período vivido pelo Brasil nas últimas duas décadas, não tenho dúvidas de que, na hora de apontar o momento em que o país se perdeu nos descaminhos das opções erradas, a Constituição de 1988 será julgada com extrema severidade. O pêndulo, claramente, foi longe demais naquele momento. Em um país onde o fim da escravidão, na época, estava completando apenas um século, a herança escravocrata era visível nos hábitos e costumes locais, sobretudo para quem, como era o meu caso, vinha de fora — já que até então tinha passado a maior parte da minha vida na Argentina e estava acostumado com uma realidade social mais igualitária. Nesse contexto, a idéia de se insurgir contra uma sociedade muito desigual parecia promissora.

No esforço de garantir uma série de direitos pela força da Lei — no caso, da própria Carta Magna —, o país descuidou das condições para que a prosperidade econômica pudesse ser alcançada de maneira efetiva por todos. Usando uma velha metáfora, em vez de "ensinar a pescar", o que se buscou, naquele momento, foi "dar o peixe" para todos, sem distinção. O resultado foi uma multiplicação de pressões, pelas quais uma parte considerável da

sociedade brasileira entendeu que havia “direitos” a serem exercidos, na forma de políticas distributivas cada vez mais intensas, sem que déssemos a devida atenção a como o país poderia atender adequadamente a tais demandas. Até 1994, essa incompatibilidade entre as demandas e a capacidade de satisfazê-las por meio de um aumento da produção efetiva de bens se manifestou, de modo indireto, em uma tendência hiperinflacionária, ainda que reprimida mediante sucessivos e fracassados planos de estabilização. Já numa segunda fase, depois de 1994, com o Plano Real, os desequilíbrios mudaram de feição e se expressaram na explosão da dívida pública. Por fim, quando esse processo ameaçou levar o país ao *default* da dívida interna, a partir de 1999 a “fuga para a frente” se deu por uma enorme elevação da carga tributária e da compressão ainda maior do investimento público. O resultado de uma nação que zelou pela distribuição do que não tinha, no lugar de se preocupar em como intensificar a criação de riqueza, hoje está aí: somos um país cujo gasto primário do Governo Central passou entre 1991 e 2006 de 14% para 24% do PIB, isso em razão de o Estado tributar demais, gastar muito e mal, além de não investir. Não é de estranhar que o nosso desempenho tenha sido medíocre. É simples: o Brasil não cresceu mais porque não mereceu, pois nos empenhamos em adotar políticas que conduzem à mediocridade.

O Brasil tem colhido o que plantou: um país é resultado das suas escolhas — e, em 1988, nós fizemos as escolhas erradas. Mais de um membro daquela Assembléia Nacional Constituinte declarou anos depois que a Constituição teria assumido um perfil bem diferente se ela tivesse sido escrita em 1990, após a queda do Muro de Berlim. Como foi escrita antes desse episódio histórico, porém, ela foi uma espécie de “canto do cisne” do dirigismo distributivista. O país está pagando um preço — e caro — por isso. O livro, nesse sentido, é um apelo por mudanças.

Disse antes que ele — o livro — reflete dois aspectos pessoais. O primeiro, como expliquei, é uma mudança de filosofia. O segundo é o sentimento de urgência. Ainda muito jovem, mas já moderando minhas idéias dos 20 anos, nas conversas com meu pai — um anarquista romântico —, eu procurava argumentar, nas discussões marcadas pela veemência própria dos que têm sangue italiano nas veias, que se o país fizesse as escolhas corretas a realidade iria melhorar gradualmente. Nesse caso, eu explicava que, 25 ou 30 anos depois, “estaríamos como a Espanha está hoje”. Ele não conhecia a famosa frase sobre o passar do tempo, tão lembrada entre os economistas (“a longo prazo, estaremos todos mortos”), mas o seu espírito com certeza estava presente na irritação com a qual reagia diante dos meus argumentos.

Anos depois, estou descobrindo que a forma como nos relacionamos com o tempo é uma função da própria idade: chegar ao Brasil almejado no espaço de 25 a 30 anos, quando se tem 30 anos, não é a mesma coisa de quando se tem 45… A caminho de completar cinco décadas de vida daqui a alguns anos, emana da minha alma um sentimento de urgência, que nada mais é do que a aspiração de estar ainda em tempo de poder freqüentar o futuro.

Esse sentimento se choca com o ambiente de acomodação que se percebe em muitas áreas da nossa sociedade. Em um contexto diferente, opinando sobre outra realidade, mas com palavras que não deixam de se aplicar aos tempos recentes, José Ingenieros, em *El hombre medíocre*, referiu-se com estas palavras a isso que ele chamou de "incapacidade de ideais": "Una apatía caracteriza a las mediocracias; entíbiase la ansiedad de las cosas elevadas. Los gobernantes que no piensan parecen prudentes; los que nada hacen titúlanse reposados; los que no roban resultan ejemplares. El concepto del mérito se torna negativo. Se busca lo origina-riamente mediocre. En vez de héroes, genios o santos, se reclama discretos administradores. Pero el estadista, el filósofo, el poeta, los que realizan, predican y cantan alguna parte de un ideal están ausentes."

Há algo de errado com a política no Brasil. Quando viajamos para outros países, notamos que o debate local está marcado em diversos casos por discussões sobre os grandes temas nacionais ou internacionais. A Europa discute a integração — talvez o maior desafio humano da sua história: fazer com que 25 países, que ao longo dos séculos em muitos casos travaram guerras terríveis entre si, façam parte de um mesmo espaço econômico. A China planeja o seu futuro há 30 anos, com meticulosidade oriental. A Índia exibe os resultados de décadas de esforço na área de ciência e tecnologia e mostra com orgulho as melhores notas de seus filhos em comparação com as dos norte-americanos, que cursam doutorado nas melhores universidades dos Estados Unidos. O Chile está mergulhado numa discussão intensa a respeito de como intensificar o investimento em educação e de como reformular seu sistema previdenciário — em que pese o fato de, se comparados aos problemas do Brasil nessa área, os seus serem ínfimos.

Enquanto isso, aqui os grandes temas do mundo político são: como garantir o "décimo terceiro salário" do Bolsa-Família, como aumentar o número de beneficiados pela Lei Orgânica da Assistência Social, como garantir um aumento real de 5% aos aposentados, etc. Sem falar das futricas sobre a última rodada de negociação política acerca de como acomodar a chamada "base aliada". O clima que se vive nesses meios não condiz com as urgências do mundo de hoje.

Quando opinou sobre uma realidade que tinha observado no começo dos anos 60, Afonso Arinos descreveu o ambiente brasiliense na época do Governo Jânio Quadros com estas palavras, reveladoras de um misto de desencanto e incompreensão: “O que me surpreendeu quando penetrei o ambiente do Planalto sem nunca ter conseguido engrenar com o seu mecanismo mais íntimo foi o incessante, o insaciável, o infatigável, o destrutivo jogo de sutilezas inúteis. Eu ficava não apenas alheio, porém surpreso e alarmado diante da extraordinária capacidade do Presidente e de outras entidades palacianas para saber de coisas que ninguém sabia e ignorar coisas que o mundo conhecia. Da faculdade extraordinária, também, de planejar com maestria incomparável soluções para situações que não existiam, ou criar essas situações a fim de lhes planejar soluções” (entrevista a Joel Silveira, relatada por este; *Gazeta Mercantil*, 1/11/2001).

Quase cinco décadas depois, de certa forma, a perplexidade que vive o país diante do fenômeno do baixo crescimento e da falta de reação adequada do meio político diante dos desafios impostos pelo mundo de hoje guarda alguma semelhança com aquela situação. O Brasil precisa mudar. Para isso, é preciso enfrentar alguns de nossos tabus. De forma intelectualmente provocativa, dei a eles aqui o nome de “vacas sagradas”. Escolhi dez delas, sabendo em sã consciência que o número verdadeiro é maior. O espaço e o fato de se tratar de um número redondo, porém, recomendaram a adoção de um limite quantitativo. Algumas ficaram de fora. Só com os temas escolhidos, entretanto, há material suficiente para boas controvérsias.

Todavia, antes de começar a expor os argumentos é preciso um esclarecimento essencial. O que me move a escrever este livro não é a simples paixão pela polêmica ou o desejo de defender certos pontos de vista. É algo mais profundo: é a convicção de que as “vacas sagradas”, contra as quais este livro se insurge e que têm sido defendidas com unhas e dentes pelos respectivos “feudos” constituídos em torno delas, estão na raiz do atraso relativo do país nos últimos 20 anos. O que quero dizer com isso é que as idéias têm conseqüências — e más idéias custam muito a uma economia. Não são apenas idéias ou teses acadêmicas que estão em discussão, portanto. O que está em jogo é o futuro do país, é o perfil do Brasil que queremos. Das escolhas que faremos — reafirmando o modelo dos últimos 20 anos ou não — dependerá o tipo de espaço e em que condições viveremos no futuro.

Vamos, então, à batalha das idéias.

Antes disso, contudo, devo expressar meu reconhecimento a algumas pessoas. Meu colega Marcelo Nonnenberg, co-autor de um dos capítulos, foi

um interlocutor importante para o aperfeiçoamento de vários argumentos. Sua escrita precisa e seu conhecimento dos temas de comércio exterior ajudaram a melhorar sensivelmente a qualidade final do capítulo, em relação ao esboço preliminar que eu tinha proposto. A sempre eficiente Isabela Estermínio de Melo preparou a primeira versão da maioria dos gráficos e das tabelas incluídas no livro. Com a mesma competência e agilidade, Katarina Pereira da Costa e Pedro Garcia também colaboraram nas semanas seguintes na "força-tarefa" para completar o livro a tempo de cumprir os prazos acordados com o editor. Os amigos José Cechin, Rogério Werneck, Maurício Mesquita Moreira e José Ronaldo Souza Jr., a meu pedido, com eficácia e desprendimento, me enviaram informações específicas que solicitei em diversos estágios da elaboração dos capítulos. Minha esposa Gladis e meu filho Luciano, mais uma vez, souberam ser tolerantes com o tempo roubado do convívio familiar pelas minhas atividades literárias. Deixo aqui, para todos eles, o registro do meu agradecimento.

O AUTOR

Janeiro de 2007

Capítulo

1

Introdução

"Lo que ayer fue ideal contra una rutina, será manana rutina, a su vez, contra otro ideal."

José Ingenieros

Um dos discursos mais marcantes pronunciados por um presidente dos Estados Unidos foi aquele em que Kennedy, dirigindo-se ao povo norte-americano, disse a sua famosa frase: "Não pergunte o que o país pode fazer por você, pergunte o que você pode fazer pelo país." No Brasil, essa declaração parece ter sido interpretada pelo avesso: "Não pergunte o que você pode fazer pelo país. Pergunte o que o Governo pode fazer por você." A transformação dessa filosofia em pressões a favor de mais gasto público fez com que nos últimos 15 anos, entre 1991 e 2006, o gasto primário do Governo Central tenha passado de 14% para 24% do PIB. Em que pesem tais evidências, o presidente Lula, reclamando das propostas que os economistas lhe teriam feito sobre cortes no Orçamento de 2007, afirmou recentemente: "O Brasil já fez todos os sacrifícios que tinha de fazer. Pois bem, eu acho que agora o povo brasileiro precisa começar a colher um pouco de benefício do Estado brasileiro" (discurso feito em Guarulhos, São Paulo, 24 de novembro de 2006, citado no *blog* noblat1.estadao.com.br). Essa frase representa uma síntese dos temas que este livro irá abordar.

Um modelo errado

Quem ia da Barra da Tijuca ao Centro da cidade, no Rio deJaneiro, deparou-se durante anos, na altura do bairro de São Conrado, com um imenso *outdoor* de propaganda dos serviços de um advogado e a seguinte chamada: “Dívidas? Livre-se delas! Fale com …” acompanhada do nome e do telefone do profissional. Em geral, quem transita por essa rota, estatisticamente, dadas as características do trânsito do Rio, é um brasileiro pertencente à classe A, isto é, alguém que se encontra no decil superior da distribuição de renda. É essa a clientela visada pelo anúncio.

No outro lado da distribuição de renda, aqueles que ganham um salário mínimo foram brindados em 2006/2007 pela campanha das centrais sindicais, acompanhadas de um nutrido grupo de diversas entidades representativas dos chamados “movimentos sociais”, em defesa de um salário mínimo de R$ 420. Este correspondia a um aumento nominal de 20% em relação ao que prevalecia anteriormente, ou seja, a um aumento real da ordem de 15%, em face da inflação existente.

Embora para um observador distraído as duas reivindicações possam parecer ao mesmo tempo “normais” e dissociadas entre si, ambas apresentam dois denominadores comuns. Em primeiro lugar, são absurdas: é tão disparatado abolir uma dívida pelo simples fato de conseguir um bom advogado, como ter um aumento real de remuneração de 15% em um país que quase não cresce. E, em segundo lugar, elas expressam a aspiração comum a uma parte não desprezível da sociedade brasileira: a de obter ganhos financeiros sem fazer esforços para tal. A primeira, por pretender zerar uma dívida depois de ter usufruído as vantagens que o empréstimo permitiu. E a segunda porque, considerando o fato de que a grande maioria de beneficiários do aumento do salário mínimo é constituída de aposentados, pensionistas e detentores de benefícios assistenciais, um aumento da remuneração está desvinculado de qualquer esforço prévio. É o contrário do que ocorre no mercado de trabalho, em que melhoras de salário real têm como contrapartida prévia um aumento de produtividade.

O Brasil está se convertendo em um verdadeiro *show-case* de políticas sociais voltadas para a melhoria de bem-estar de clientelas específicas, cujas características explicam ao mesmo tempo o seu sucesso em promover um *upgrade* desses grupos na escala social, assim como o baixo crescimento do país. Essas são duas faces da mesma moeda. Vejamos por quê.

Quais são as políticas sociais mais importantes do país? Há três delas que se destacam. A primeira é a política assistencial da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) de outorgar um benefício a quem não é contribuinte do INSS e é considerado extremamente pobre, aos portadores de deficiência ou por idade, aos 65 anos. Discutiremos mais adiante os méritos (inegáveis) desse programa, mas por enquanto nos limitamos à constatação da sua existência. Ele abrange por volta de 3 milhões de pessoas.

A segunda grande política tem sido a de elevar o valor real do salário mínimo, cujo poder aquisitivo simplesmente dobrou desde a estabilização de 1994 e que beneficia, além dos citados detentores do benefício do Loas, os aposentados e pensionistas que ganham o piso previdenciário, o qual, pela Constituição, não pode ser inferior a um salário mínimo. Tal grupo, excluído o dos benefícios assistenciais, representa um grupo de cerca de 13 milhões de indivíduos.

A terceira política social por excelência é o Bolsa-Família, que é um benefício assistencial dado a famílias extremamente pobres, muitas delas sem rendimentos ou com rendimentos irregulares e ínfimos, e que compreende hoje mais de 11 milhões de famílias. Temos, no conjunto dessas três políticas, na ponta do recebimento do dinheiro, 27 milhões de pessoas. Que, é sempre bom lembrar, votam.

É fundamental deixar claro que não estamos questionando aqui a existência dos programas. O que estamos fazendo aqui, vale a pena insistir (e mais à frente faremos uma análise dessas questões com mais profundidade), é apenas uma constatação. O fato é que o elemento em comum desses programas sociais é eles fornecerem recursos públicos em troca de nada. No caso dos Loas, por definição de benefício assistencial. No caso do aumento do salário mínimo aplicado aos benefícios, porque o aumento não está acompanhado de contrapartida: quem antes ganhava 100 unidades passa a ganhar 105 ou 110 unidades. Por fim, no caso do Bolsa-Família, porque o conteúdo original do Bolsa-Escola, que era dar um incentivo para o estudo e a permanência na escola, foi sendo aos poucos substituído pelo caráter apenas assistencial do benefício. Enquanto o conceito de “bolsa” é uma recompensa por algum esforço — e quem ganha bolsa para estudar numa faculdade, condicionada a um certo desempenho, sabe muito bem disso —, um benefício assistencial é dado à pessoa apenas em função de sua condição social. Voltaremos a esse ponto várias vezes ao longo do livro.

O Brasil medíocre

Sérgio Danese, um dos melhores diplomatas brasileiros de sua geração, escreveu no jornal *Valor*, recentemente, na qualidade de embaixador do Brasil na Argélia, um interessante artigo sobre esse país. Nele, declara: "Por muito tempo abandonada à própria sorte, a Argélia conseguiu dar a volta por cima … O terrorismo sofreu derrotas militares e, ao mesmo tempo, uma política de reconciliação nacional abriu a possibilidade de reintegração à sociedade dos militantes arrependidos. Essa recuperação da segurança, combinada com uma capacidade de iniciativa renovada do Estado no domínio econômico … criaram um círculo virtuoso, abrindo caminho para investimentos públicos e privados, para o crescimento econômico e, sobretudo, para a volta da esperança. A quem ande pelas ruas da capital ou de outras grandes cidades da Argélia, sugere-se conversar com a população e acompanhar o dia-a-dia do país. Reconhecerá que há muito por se fazer, mas não deixará de constatar igualmente os sinais de progresso por onde quer que se dirija o olhar. Esse mesmo visitante eventual terá a sensação de que tudo à sua volta se transforma rapidamente e de que o país vive uma intensa busca pela modernização econômica que não deixa nenhum domínio completamente intocado. Para dar uma dimensão concreta do fenômeno, basta dizer que o país gastará US$ 100 bilhões em investimentos públicos entre 2005 e 2009, o que provocará uma verdadeira revolução na infra-estrutura do país, das telecomunicações e do setor habitacional aos hospitais, escolas, estações de tratamento de água, saneamento, barragens e aquedutos, passando naturalmente pelas rodovias, ferrovias, portos e aeroportos." (Sérgio Danese, *Valor*, 1/12/2006)

O texto é uma pequena amostra do que tem acontecido em diversos países do mundo nos últimos anos. A economia mundial vem passando desde 2003 por uma fase de exuberância maior ainda que nos *golden years* dos anos 60. No rastro disso, em muitos casos dando seqüência a processos já iniciados, um grupo numeroso de países tem crescido a taxas muito elevadas. O caso da Argélia é talvez um dos mais recentes desse fenômeno que se espraiou por diversos territórios a partir das duas grandes "locomotivas" da economia mundial: os Estados Unidos — pelo seu tamanho — e a China — pela velocidade do seu crescimento.

O Brasil, nesse contexto, tem apresentado um crescimento pífio. Em primeiro lugar porque a taxa de crescimento anual médio, mesmo após a estabilização de 1994, não ultrapassou sequer os 2,5%. E, em segundo,

porque desde 1995 não houve uma única ocasião em que a taxa de crescimento tivesse ultrapassado 3% por dois anos consecutivos. Por qualquer parâmetro de comparação que se olhe, estamos virando um sinônimo de mediocridade.

Esse desempenho, porém, é um reflexo de uma mediocridade maior: a da renúncia a ideais elevados. O Brasil, de certa forma, é a antítese do Bernardinho, o técnico da seleção brasileira de voleibol. A nossa seleção pode ter um desempenho impecável nas quadras e vencer os seus adversários em todos os *sets*, mas, na hora de avaliar, o técnico nunca dará mais do que 9,5. Ele sempre encontrará um defeito a corrigir, e, no dia seguinte à consagração, já estará planejando e preparando-se para o próximo desafio. Já o Brasil, mergulhado que fica na autocomplacência, está, como país, abdicando de ideais maiores, na prática pela resistência a encarar os desafios que isso implica. Postulam-se, sim, metas até certo ponto ambiciosas, como o mítico crescimento de 5%, mas sem nunca querer assumir as tarefas que atingir tal meta exige.

Enquanto o resto do mundo, cada vez mais, se volta para o desafio da criação de riquezas, o Brasil persiste no desenvolvimento de um modelo distributivista em essência, fortemente baseado no intervencionismo estatal e, em alguns casos, com um acentuado viés anticapitalista. Estamos virando uma economia com mentalidade de funcionários públicos, no que isso em geral é associado a certo espírito de acomodação e de dependência do Estado.

Um amigo meu, colega de academia e de reflexões sobre essas questões, costuma exemplificar de forma nua e crua o contraste entre o que está acontecendo no Brasil e o *boom* pelo qual estão passando outras economias: “No resto do mundo, os países crescem porque trabalham muito, porque poupam muito ou porque estudaram muito. No Brasil, com todas essas regulações existentes no mercado de trabalho, poupando pouco e com nossa baixa escolaridade, você quer o quê?” Há um problema de incentivos que fica cada vez mais claro no Brasil: em comparação com outros países, se o objetivo mais importante for crescer a taxas elevadas, estamos com o modelo errado. Em outras palavras, o Brasil cresceu pouco porque não merecia crescer mais.

Nos Estados Unidos, o pacto social que prevalece no relacionamento entre o Estado e o cidadão é um acordo pelo qual as regras são muito claras: em linhas gerais, o Estado dá ao cidadão uma série de instrumentos — com destaque para a educação — e, uma vez que conquista a maioridade, cada um é responsável pelo seu destino. Não necessariamente essa é uma sociedade

ideal para se viver — o modelo social europeu, de certa forma, procura ter uma dose maior de solidariedade, mesmo respeitando as leis do mercado —, mas uma coisa é inegável: os Estados Unidos são um país com uma tributação de certo modo baixa se comparada à de outros países e são uma máquina de inovação e de criação de empregos. A idéia é que, com as citadas regras do jogo, cada indivíduo será um "vencedor" ou um "perdedor" em função dos próprios méritos. É como se vigorasse um princípio: "Esforça-te e vencerás." Os países que mais crescem no mundo, diga-se de passagem, estão imitando a essência desse modelo.

No Brasil, a constatação de que havia níveis de pobreza considerados — justamente — inaceitáveis levou a uma procura exacerbada da proteção do Estado. O problema é que, em vez de procurar direcionar a atuação deste para a superação da pobreza mediante o desenvolvimento de incentivos adequados que estimulassem a melhoria da produtividade e o aumento da produção, optou-se por um modelo que prioriza a distribuição e a proteção. Se usarmos a velha metáfora, somos pródigos em "dar o peixe", mas temos sido um fracasso na arte de "ensinar a pescar". Somos um país em que o gasto do Governo cresce em torno de 5% a 6% em termos reais como média dos últimos 10 a 15 anos, mas no qual o Presidente da República declara: "O Brasil já fez todos os sacrifícios que tinha de fazer e agora o povo brasileiro precisa começar a colher um pouco de benefício do Estado."

O papel da liderança

Deve-se notar aqui que no universo da política há um notável divórcio entre as intenções e os fatos no que se refere ao enfrentamento dessas questões, com um contraste grande entre uma retórica preocupada ao extremo com os níveis de pobreza e um volume precário de ações efetivamente destinadas à superação estrutural do problema. Essa dicotomia é uma velha freqüentadora dos nossos palácios, como atesta a seguinte passagem sintética do historiador Marcos Antonio Villa acerca do período de Governo de João Goulart, na teoria um presidente bastante identificado com as causas populares: "Jango, em momento algum do seu Governo, conseguiu construir uma proposta coerente de transformações … Os 31 meses da Presidência de João Goulart foram marcados pela absoluta falta de plano de Governo, de um rumo coerente a ser seguido … Nomeou excelentes auxiliares (como San Tiago Dantas e Celso Furtado), mas impediu que pudessem exercer plenamente suas funções, como se temesse demonstrar seu desconhecimento dos grandes problemas nacionais." (Marcos Antonio Villa, em "Jango — Um perfil", sintetizado por Elio Gaspari, jornal *O Globo*, 21/3/2004)

Maquiavel, em *O Príncipe*, escreveu: "Nas ações de todos os homens, em especial os príncipes, onde não existe tribunal a que recorrer, o que importa é o sucesso das mesmas." Essa éjustamente parte do problema. Em política, o sucesso se mede pela vitória na eleição seguinte e, muitas vezes, as políticas mais adequadas para o país a longo prazo não serão aquelas melhor avaliadas pelo eleitor no momento de votar, antes de terem podido gerar resultados.

Chegamos neste ponto ao enfrentamento de uma questão crucial: o papel do líder político. José Ingenieros, na sua magistral obra *El hombre mediocre*, já constatava com precisão que "o progresso é a obra de minorias esclarecidas e ousadas". O papel do líder político com perfil de estadista não é necessariamente o de seguir a opinião da maioria, mas o de apontar o rumo mais apropriado para o país. Em comunicação pessoal por e-mail, quando o convidei a escrever o prefácio deste livro, o ex-ministro Maílson da Nóbrega me dizia, a respeito destas questões: "A história mundial está cheia de líderes que fizeram a diferença. A origem dos Estados Unidos como Nação moderna, por exemplo, é fascinante e aparece muito bem descrita no livro *Miracle at Philadelphia*, de Catherine Drinker Bowen. No quarto final do século XVIII, a sociedade americana queria uma Confederação de Estados autônomos. Washington e outros 'pais fundadores' percebiam que esse seria o caminho para a desagregação. Pensaram em um Governo Nacional sob a liderança de

um Presidente da República. Era um horror para muitos dos que tinham lutado em uma guerra sangrenta pela Independência. Seria reeditar a figura do rei inglês contra o qual tinham batalhado. O milagre vem do fato de esses líderes terem convencido a maioria de que sua tese era a correta. E a História provou que estavam certos. Eles tinham a consciência do que estavam construindo. Exemplos como esses existiram em outros lados, como foram os casos de Churchill na Inglaterra — quando resistiu à idéia sedutora de que o melhor seria um acordo com Hitler para evitar uma guerra — além de Margaret Thatcher no mesmo país — quando captou a necessidade de mobilizar a sociedade contra a praga do estatismo — ou Rajiv Ghandi na Índia — quando começou a mudar a economia na década de 1980, que explica em parte o atual sucesso indiano."

Nesse sentido, este é um livro sobre a necessidade de uma liderança política em defesa das idéias aqui defendidas. Falta ao Brasil um líder que convença a sociedade da urgência de definir novos rumos a tomar diante dos desafios de um mundo globalizado e cada vez mais competitivo. Falta um líder capaz de convencer as pessoas de que o Brasil deve dar um salto de produtividade, apostar com firmeza na educação e fazer um esforço de poupança com o objetivo de financiar a ampliação do investimento, para o que será necessário rever o padrão de atuação estatal dos últimos 15 anos.

O dilema dos prisioneiros

Um dos ramos do ensino de Economia mais desenvolvidos nos últimos anos tem sido o da chamada “teoria dos jogos”. Essa teoria analisa os casos de tomada de decisões interdependentes, em que as escolhas individuais são resultado da avaliação de cada indivíduo do comportamento estratégico dos demais. Talvez o exemplo mais famoso nesse tipo de situações seja o denominado “dilema dos prisioneiros”. Ele aparece exposto no Quadro 1.1. Nele são mostrados os resultados — expressos em termos de número de anos de prisão aos quais o detento pode ser submetido — para dois indivíduos, A e B, sendo em cada caso o primeiro número indicativo da penalidade de A e o segundo da de B.

O quadro mostra o conjunto de possibilidades que se abrem para as duas pessoas diante das opções de confessar (C) ou não confessar (NC) a participação em um roubo no qual ambos (A e B) tomaram parte. As penas são de 2 anos em caso de colaboração com a polícia e de 10 anos em caso de comprovação de culpa, na ausência de colaboração. Caso a polícia não consiga demonstrar a participação no roubo, a pessoa sai em liberdade. Observe que, do ponto de vista individual de A e B, isso é o ideal, sem dúvida, mas só ocorre no caso em que, interrogados por separado, nenhum dos dois confessa. Confrontados com a possibilidade de o parceiro falar a verdade — em cujo caso a negativa de um a colaborar, diante da evidência apresentada pelo outro, implicaria uma pena de 10 anos de prisão —, tanto A quanto B podem acabar confessando, sabendo que nesse caso, na pior das hipóteses, a pena seria de 2 anos. Assim, embora ambos prefiram o quadrante inferior direito do quadro, a lógica pode levá-los a se situar no quadrante superior esquerdo.

Algo similar ocorre com as regras que levam ao baixo crescimento do Brasil nos últimos anos. É evidente que a realidade apresenta traços que não deixam ninguém satisfeito. Mesmo aqueles que acabam se beneficiando da estrutura de gasto sofrem também com a incidência de algumas das nossas mazelas, como são o baixo crescimento e o agravamento do problema da violência nas grandes cidades. No entanto, diante da disjuntiva de aceitar uma mudança de regras em benefício de um bem geral, como pode ser o crescimento do PIB a taxas maiores, os grupos beneficiados pela atual estrutura de gastos agem no sentido de procurar preservar a sua parcela de recursos em termos relativos, temendo que os ganhos da mudança não

venham e sabendo que ela implicará uma perda relativa. Desse modo, os impasses tendem a se perpetuar.

O empresário beneficiado por algum tipo de isenção tributária, assim como o aposentado que ganha salário mínimo e vem tendo sucessivos aumentos reais, gostaria de ver o país crescer mais, mas prefere que isso ocorra com o ajuste incidindo sobre os “outros”. A multiplicação desses comportamentos leva, na prática, à preservação dos problemas. O resultado é a prevalência de um quadro de escassez de recursos em áreas-chave como a infra-estrutura e a continuidade do baixo crescimento. Vencer esses entraves implica conquistar a hegemonia para poder realizar as reformas de que o país precisa. Isso exige encarar algumas das “vacas sagradas” abordadas nas páginas deste livro.

Quadro 1.1

Dilema dos prisioneiros

		A	
		C	NC
B	C	(2,2)	(10,2)
	NC	(2,10)	(0,0)

Observação: o primeiro número em cada quadrante corresponde à pena de A em número de anos de prisão e o segundo à pena de B.

Por um (novo) choque de capitalismo

Uma das maiores dificuldades enfrentadas pelos setores reformistas no Brasil na defesa de suas propostas é o fato de aquilo a que se opõem p>

— a forte presença do Estado na economia, no contexto de um grande protecionismo — aparecer muitas vezes, no imaginário coletivo, associado às décadas nas quais o Brasil cresceu com rapidez — ainda mais, entre 1930 e 1980. Isso nos remete à frase da epígrafe. A rigor, o fato de que algo tenha dado certo no passado não significa que tenha de continuar a dar bons resultados no presente. Há também duas qualificações importantes a fazer. A primeira é: embora os anos transcorridos especificamente entre o pós-guerra e 1980 tenham coincidido no Brasil com o auge do estatismo, associado à expansão das empresas estatais, em termos da participação direta do Governo na economia medida pelos gastos e pelas receitas do Governo no PIB os percentuais de participação eram significativamente inferiores aos de hoje. Isso significa que a idéia de que naquela época o Estado atuava mais do que hoje na economia brasileira merece alguns reparos. A segunda qualificação é: embora de fato o Brasil tenha tido um desempenho muito bom nas décadas anteriores a 1980, em termos comparativos ao resto do mundo, isso se dava em um universo no qual os requisitos para o sucesso eram diferentes dos de hoje. Um modelo relativamente autárquico como o que imperou no Brasil em parte daqueles anos podia ter tido sucesso, como teve, em um mundo mais fechado, mas parece incompatível com a realidade dos dias atuais.

Os melhores exemplos de países que crescem hoje em dia a um ritmo acelerado combinam, em maior ou menor grau, uma tributação benigna, um elevado investimento público e um firme apoio à educação, com ênfase na criação de riqueza e no apoio à inovação. Isso pouco tem a ver com o nosso modelo de atuação estatal em que o Governo transfere renda para um número crescente de pessoas, ficando, em compensação, quase sem recursos para expandir as atividades de infra-estrutura.

Este livro trata exatamente da necessidade de mudar a mentalidade vigente em largas parcelas da nossa sociedade e de adotar um novo modelo de desenvolvimento baseado na redução do papel do assistencialismo, na criação de riquezas, na redução da carga tributária e no aumento do investimento. “Mudar a mentalidade” deve ser entendido aqui como a adoção de duas idéias-força fundamentais. A primeira, de que precisamos caminhar rumo a uma economia na qual o bem-estar dependa do esforço, da criatividade e do êxito de cada indivíduo, e não do apoio do Governo. E a segunda, de que o

papel mais importante do Governo deve ser o de criar as condições para ajudar as pessoas a ter êxito na vida e não o de transferir renda às pessoas. Ou seja, precisamos de um Governo que cada vez mais atue como bolsista, oferecendo recursos para as iniciativas individuais se desenvolverem em um ambiente de maior igualdade de oportunidades. Precisamos de um Estado incentivador, não de um Estado generoso.

No decorrer deste livro, pretende-se convencer o leitor de três teses:

i) o modelo assistencialista vigente no Brasil está intrinsecamente associado ao nosso baixo crescimento ao longo dos últimos 15 anos;
ii) a obtenção de taxas de crescimento sustentáveis em torno de 5% a.a. implica enfrentar alguns tabus enraizados em parte da sociedade brasileira, que representam uma bola de chumbo amarrada à economia e que impedem esta de crescer mais; e
iii) há um vazio de representação política dos estratos médios da população, alguns dos quais são responsáveis por parte importante do que há de mais dinâmico na economia brasileira, que pagaram o preço maior pelo ajuste da economia depois de 1998 e são a base social sobre a qual pode se apoiar uma plataforma política baseada nas idéias aqui defendidas.

Os dois primeiros pontos serão abordados várias vezes ao longo das páginas do livro. Por enquanto, vejamos o terceiro ponto mais de perto. Vamos pensar em três diferentes indivíduos, representativos de três grupos sociais diferentes: um motorista de táxi, um analista de sistemas e um empresário médio.

O motorista de táxi teve de enfrentar as crises da economia brasileira depois de 1997. Anos de quedas sucessivas de rendimentos afetaram a sua clientela e, o que é pior do seu ponto de vista, ampliaram a concorrência, pois com o aumento do desemprego, muita gente passou a ser motorista de táxi ou a ter alguma outra forma de transporte. Como é difícil aumentar muito a produtividade nesse meio, a saída foi trabalhar mais. O nosso motorista, que até meados dos anos 90 conseguia viver como um cidadão de classe média baixa, trabalhando 8 horas por dia, agora precisa rodar entre 10 e 12 horas diárias. Cabe um registro, ainda: ele roda no meio de um trânsito prejudicado pelas flagrantes deficiências de infra-estrutura nas grandes cidades, com anéis viários inconclusos, metrôs que não avançam e asfalto precário. Apesar disso, ele conseguiu sobreviver, adquiriu o próprio carro, deixou de pagar diária e teve a satisfação de ver o filho formar-se em uma universidade.

O analista de sistemas situava-se um degrau acima do motorista de táxi na escala social. O problema é que também foi afetado pela crise. Primeiro, pelas maiores exigências de qualificação. E segundo, em termos financeiros. Diante disso, como é que ele reagiu? Em matéria de qualificação, de duas maneiras. Por um lado, aprofundou seus estudos de inglês para interagir melhor com algumas das contrapartes a quem prestava serviços. Por outro, fez uma nova faculdade para ampliar o seu horizonte de atuação. Tanto o curso de inglês quanto a faculdade foram privados, cursados à noite, depois do trabalho e com recursos próprios. No lado financeiro, o nosso analista de sistemas teve de enfrentar um problema: como o esquema de prestação de serviços na base da informalidade não foi mais aceito pelas empresas que contratavam seus serviços, ele foi obrigado a se formalizar e, pelos mais diversos impostos, o Leão lhe toma uma parte dos recursos de que dispunha antes.

Por fim, o empresário médio — membro do grupo de renda pertencente aos 5% de indivíduos mais ricos do país — teve de "suar a camisa" para sobreviver. Afetado pela concorrência chinesa, redefiniu o seu perfil de atuação; precisou demitir 15% do pessoal; enxugou em um terço o organograma de cargos de diretores e superintendentes; estabeleceu um programa de incentivos baseado na substituição parcial de uma parte dos bônus anteriormente distribuída entre a diretoria, por uma Participação nos Lucros dividida entre todos os empregados; submeteu a treinamento especial metade do contingente de mão-de-obra remanescente; e fez junto com todos os diretores um programa intensivo de MBA especializado. Hoje, a sua empresa — que chegou a ser ameaçada de falência — emprega 250 profissionais e se tornou exportadora, vendendo seus produtos em 10 países diferentes, incluindo os Estados Unidos.

Essas histórias, das quais é provável que o leitor conheça diversas situações similares, apresentam em todos os casos dois elementos em comum. Primeiro, em maior ou menor medida, são exemplos de sucesso pessoal. E segundo, são casos em que o êxito se deu independentemente do Governo — ou, de certa forma, a despeito dele. Pois bem, histórias como essas, dos "sem-Governo", isto é, daqueles que não dependem do Governo para sobreviver, existem aos milhões. São esses esforços que fazem o Brasil avançar. É essa a base que deve ser seduzida por uma proposta política fundamentada nas idéias aqui defendidas.

Não se quer aqui defender idéias radicais, quase anárquicas, contrárias ao Governo. Há um papel para o Estado, mas não o que ele tem exercido. O que é que essas pessoas esperam do Governo? Em termos básicos, três coisas. Em primeiro lugar, que ele se atenha àquilo que lhe cabe, como certa

responsabilidade pelos serviços de saúde e educação e, dada a dramaticidade assumida pelo tema nos últimos anos, uma atuação clara e incisiva em defesa da segurança do cidadão, em particular nas grandes cidades. Em segundo lugar, menos impostos. Em terceiro, mais crescimento e melhoria do bem-estar. São essas, para sermos exatos, as questões que este livro aborda. O que é defendido aqui é uma mudança do padrão de intervenção estatal, uma redução da carga tributária e medidas consistentes destinadas a estimular o crescimento econômico.

Mário Covas, em seu famoso discurso programático que lançou as bases da sua candidatura a presidente em 1989 pelo PSDB, defendeu a idéia de que o Brasil precisava de um “choque de capitalismo”. Embora ele tenha ficado em quarto lugar nas eleições, as idéias se revelaram vitoriosas e foram elas que estiveram por trás, de certa forma, das mudanças — saudáveis — que Collor introduziu na economia em 1990 com a abertura da economia e o começo da privatização. As raízes do processo de modernização de empresas como Embraer, CSN ou Vale do Rio Doce, de algum modo, estão naquele discurso. Hoje, o país precisa de um novo choque de capitalismo, que dê espaço para o Brasil moderno, sufocado pela presença de um assistencialismo exacerbado, financiado por uma carga tributária recorde para uma economia de renda média. É disso que este livro trata.

Comecemos, então, pelo diagnóstico, apresentando os números de nossa estagnação. É isso o que veremos na continuação.

Capítulo

2

A estagnação em números

“Je ne supose rien, je ne propose rien; j’expose.”

Newton

Não sei se o leitor teve a oportunidade de viajar pelo mundo, a trabalho ou a turismo. Se teve essa chance, com certeza lhe passou pela mente a mesma reflexão que me vem à cabeça quando viajo: conhecendo os outros, podemos avaliar melhor a nós mesmos. Nunca estive na África, mas um par de vezes visitei, a trabalho, países pequenos e muito pobres da América Central. E, vindo de um país grande como é o Brasil e analisando os números dessas economias, senti uma certa compaixão por esses países. Imagino, porém, que algo assim deve sentir quem olha de fora os números de crescimento do Brasil nos últimos anos. A realidade é inocultável: estamos perdendo relevância. Entrevistado por um jornalista argentino com tendência a supervalorizar a importância do próprio país, certa vez Jorge Luis Borges, com uma ironia nada sutil, teve o seguinte diálogo com seu interlocutor, ao retornar de uma viagem ao exterior:

— O que pensam da gente no Japão?

— Nada. Não pensam nada. Talvez sequer saibam que existimos

— Então, são uns ignorantes.

— Não, são apenas distraídos.

Com nosso crescimento medíocre dos últimos anos, parodiando Borges, cada vez mais gente no mundo não sabe da nossa existência. Como Newton na epígrafe, para concluir isso, basta expor a realidade dos números.

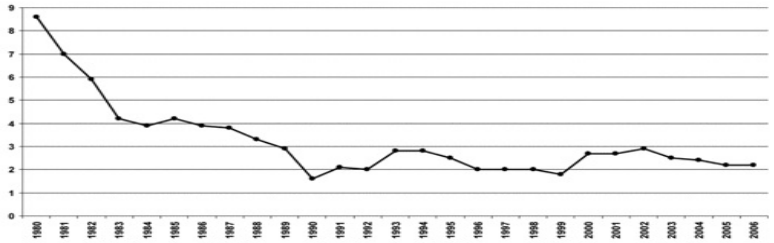
A política da miséria e a miséria da política

Nos 10 anos concluídos em 1980 e apesar do arrefecimento ocorrido depois de 1973, o Brasil cresceu a uma média de 8,6% a.a. Depois disso, a crise do começo dos anos 80 fez estragos na taxa média móvel de 10 anos. O Gráfico 2.1 mostra o que é uma espécie de "filme de horror": desde 1988 a taxa média de crescimento dos 10 anos anteriores nunca chega a 3% a.a. Temos oscilado entre médias de 2% e 3%, apenas interrompidas por breves "visitas" à faixa de 1% a 2% durante um par de vezes. Nós nos tornamos um verdadeiro *show-case* de crescimento medíocre.

Na política brasileira, de modo recorrente, figuram alusões aos chamados "Pactos de Moncloa" assinados após a redemocratização pela liderança política espanhola. Entretanto, em geral não se percebe que a diferença entre o desempenho da Espanha e o nosso, após a redemocratização de ambos os países, espelha exatamente a diferença entre a classe política da Espanha e a do Brasil.

Gráfico 2.1

Brasil — Taxas médias anuais de crescimento do PIB — Períodos móveis de 10 anos (% a.a.)



Fonte: IBGE.

A mediocridade do desempenho brasileiro vai além dos números. Temos tido um desempenho medíocre porque o país foi invadido pela mediocridade, ou seja, por uma combinação de falta de apreço pelo mérito, exaltação das coisas sem importância e ausência de obsessão pela excelência. A nossa política espelha isso. O contraste com a Espanha é útil: o acoplamento ao "trem" da integração européia tornou-se uma política de Estado na Espanha e não uma política do partido A ou B. O país em peso, não importando quem estava no Poder, passou a girar em função desse grande objetivo. A sociedade espanhola foi apresentada ao diagnóstico de que o dilema era se modernizar ou perder o trem da História. Subiu nele, passou pelos custos a isso

associados, chegou a suportar uma taxa de desemprego de quase 20%, enfrentou um longo e difícil processo de ajustamento, mas hoje colhe os frutos de mais de 20 anos de esforço modernizador, com uma política fiscal exemplar, inflação baixa e plenamente integrada à União Européia. No Brasil, há pouco tempo, em contraste e de forma emblemática, uma Comissão Mista especial do Congresso, integrada por representantes de vários partidos, deu-se ao luxo de aprovar (e por unanimidade!) uma proposta pela qual todas as aposentadorias (sem exceção) seriam reajustadas em termos reais *sine die* em proporção igual ao dobro da variação positiva do PIB, como se o Brasil fosse um país em que dinheiro dá em árvore. É patético.

Na Espanha, os avanços da economia se nutriram da combinação de diversos elementos. Em primeiro lugar, houve um diagnóstico claro da situação por parte das autoridades: sabia-se o que estava errado e o que era necessário corrigir. Em segundo lugar, havia convicções firmes: as autoridades acreditavam com clareza naquilo que estavam pregando. Em terceiro, havia uma agenda: propostas postas na mesa para serem discutidas, apreciadas no Congresso, votadas e aprovadas. Em quarto, havia liderança e a plena compreensão do papel da liderança política de mostrar à sociedade os melhores caminhos para avançar, o que não implica acatar tudo aquilo que a sociedade quer atingir em curto prazo. Em quinto, havia articulação política: muitas negociações, muitas reuniões, muita capacidade de aparar arestas, com visão estratégica do que era essencial e do que se podia deixar para outra oportunidade. Em sexto, por fim, havia espírito público de todas as partes envolvidas na negociação política. E isso incluía desde a direita franquista até o Partido Comunista, passando naturalmente pelo talento excepcional do primeiro-ministro Adolfo Suárez, pela visão de Estado do rei Juan Carlos e pela capacidade da então jovem liderança ascendente de Felipe González, do PSOE, de que o socialismo deveria depor bandeiras tradicionais, para poder ter espaço nos novos horizontes que se abriam. Quando se observa o panorama do Brasil em 2007, o contraste não poderia ser maior.

Quem colocou o dedo na ferida das nossas mazelas foi um dos melhores parlamentares do nosso Congresso, o deputado — do PT — José Eduardo Cardoso, em entrevista ao Estado de São Paulo em 6 de dezembro de 2006, quando declarou: “No jogo da política brasileira, interessa mais, muitas vezes, impor derrotas ao adversário do que construir coisas conjuntas.” Nada poderia refletir melhor o comportamento que o próprio PT teve quando era oposição, assim como o da atual oposição quando, com o intuito único e exclusivo de causar problemas ao Governo, adere a propostas irresponsáveis como, por exemplo, a que foi aprovada em 2006 — e depois vetada em uma acertada

decisão do presidente Lula —, aumentando em 17% todas as aposentadorias do INSS.

Houve algumas exceções na falta de reação do país diante das dificuldades. Um conceituado economista, opinando sobre os anos FHC, declarou certa vez que “o Governo Fernando Henrique foi medíocre nas fases de bonança e brilhante nas crises”. Embora dura, a frase não deixa de ter ares de verdade. De fato, naqueles anos a macroeconomia deixou a desejar e desperdiçou-se em diversas oportunidades a chance de aprovar uma agenda mais ambiciosa de reformas, mas o país soube enfrentar bem a crise do México em 1995, fez reformas importantes na crise de 1999 e, uma vez tendo sido “arrombada a porta”, reagiu com presteza à crise energética de 2001. Em todos os casos, o Executivo contou com respaldo do Congresso, que, porém, se mostrou muito menos propenso a acompanhar o Governo em épocas de normalidade. Por isso, Bolívar Lamounier, em entrevista à *Veja* (4/8/1999) disse uma frase cuja veracidade resiste incólume ao tempo: “Os partidos que apóiam o Governo são siglas que se agrupam quando surge a catástrofe.”

Narasimha Rao, ex-primeiro ministro da Índia, sintetizou esse espírito certa vez quando declarou que “decisões são mais fáceis quando não há mais escolhas”. De modo mais direto, Henry Kissinger pensava o mesmo quando declarou que “a ausência de alternativas clarifica maravilhosamente a mente”. Um historiador argentino, ao criticar os equívocos cometidos pela aristocracia pecuária do país nas décadas de bonança, referiu-se com exasperação à “maldição da abundância fácil”. Talvez os historiadores tenham de lamentar no futuro que o Brasil não tenha conhecido nenhuma crise depois de 2003…

Ao longo do tempo, houve um empobrecimento da negociação política no Brasil. O Parlamento foi deixando de ser o *lócus* institucional de discussão dos grandes temas nacionais, para passar a ser o espaço de negociações do varejo. Cada vez olha-se mais a árvore e menos a floresta. Em nome da defesa dos interesses da maioria, aprovam-se muitas vezes propostas de aumento do gasto — sem qualquer preocupação com o seu financiamento — apenas para procurar, na prática, barganhar a aprovação de alguma emenda paroquial. É a velha tática de “criar dificuldades para vender facilidades”. Em nome da política de combate à miséria, pratica-se, no mundo real, a miséria da política.

Os países e suas escolhas

O resto do mundo está crescendo mais do que o Brasil, mas o problema maior é que essa diferença de velocidades espelha uma diferença de agenda entre os países. De um modo geral, o avanço das economias mais dinâmicas reflete certa sofisticação das propostas desses países para crescer. A China planeja seus passos com 20 anos de antecedência; a Índia está se tornando o país por excelência do investimento em alta tecnologia; o Chile vem investindo de maneira pesada em uma estratégia de desenvolvimento baseada na competitividade e em uma maior relação com o Pacífico e com os Estados Unidos; a Europa Oriental vem fazendo uma aposta firme na sua integração com a União Européia; etc. Enquanto isso, no Brasil os grandes debates nacionais são: qual vai ser o aumento dos aposentados; a rejeição a se mudar o *status quo* que permite na média às mulheres (de classe média!) se aposentarem por tempo de contribuição aos 52 anos de idade (leu certo, caro leitor); a influência negativa do Bolsa-Família sobre a possibilidade de as empresas conseguirem certo tipo de mão-de-obra; etc. A agenda do país está deslocada em relação ao que acontece no mundo.

Todos os dias, os jornais nos fornecem exemplos abundantes de como o debate no Brasil é atrasado em relação ao que é discutido lá fora. Tome-se, por exemplo, um único dia de leituras jornalísticas: 6 de dezembro de 2006, para citar um caso. Na *Gazeta Mercantil*, na referida data, foi publicado o seguinte: “Os movimentos sociais começam hoje a apresentar a fatura pelo apoio à candidatura do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva … Os movimentos sociais pretendem entregar ao Presidente uma agenda de propostas consensuais entre as entidades, que colaborem com o desenho de um programa de desenvolvimento calcado em propostas de esquerda. Intitulado ‘Projeto Brasil’, o documento que reúne as posições dos movimentos para o segundo mandato de Lula traz propostas radicais. Um dos itens de consenso do documento é a anulação do leilão que privatizou a Companhia Vale do Rio Doce.” A leitura do jornal me fez lembrar de um trecho de Octávio Paz, que (em 1972!) dizia: “Os pequenos grupos radicais converteram-se numa orquestra crepuscular de sapos e grilos, tocando uma musiquinha delirante, à margem da realidade. O tema dessa partitura estridente é a ‘revolução já’, mas o seu verdadeiro significado é o suicídio.” Deixemos a diplomacia de lado e vamos dar às coisas o devido nome: trata-se de um documento que emite um indisfarçável cheiro de mofo. Um país onde os autores de um documento “consensual” tratam como a sua grande reivindicação a anulação de um leilão ocorrido há 10 anos e que almejam

entregar essa proposta bizarra em mãos ao Presidente da República esforça-se em caminhar a passos largos rumo ao passado. Se alguma síntese pode ser feita de por que a Ásia cresce com rapidez e o Brasil não, ela é esta: há economias que avançam avidamente queimando décadas em poucos anos, enquanto o Brasil luta com bravura para retornar a 1950…

No mesmo dia, Paulo Totti, ao escrever no jornal *Valor* um conjunto de reportagens sobre a China, sintetiza o espírito empreendedor e explica a elevada proporção de poupança observada naquele país: "Num grande cartaz sobre a linha de montagem de vans e ônibus da Fóton, *joint-venture* de Estado e capital privado nacional, nos subúrbios de Pequim, está escrito, em inglês e em chinês popular, para os operários se lembrarem permanentemente: 'Alta qualidade, baixos custos, globalização'. Li Cao, 56 anos, só aos 47 anos conheceu a luz elétrica, imigrante, camponesa. 'Há quatro anos Li cuida dos jardins à frente de um dos mais de 15 hotéis cinco estrelas de Guangzhou. Ganha 550 yuans (US$ 70) por mês, mora num dormitório coletivo do próprio hotel e economiza 150 yuans por mês. 'Por que economizar, Sra. Li?'. 'Para quando não puder mais trabalhar', diz." Observe o leitor o contraste entre as atitudes quanto à importância de ser mais competitivo, quanto à aceitação da concorrência e quanto ao papel da poupança e o padrão brasileiro de temor à competição, escassa poupança e apelo à proteção estatal, que serão comentados no restante do livro. Em apenas poucas linhas, tem-se uma explicação de por que a China cresce tanto mais que o Brasil.

Por fim, temos a síntese, nas palavras, na *Gazeta Mercantil* do mesmo dia, de Carlos Kawall, secretário do Tesouro Nacional, em matéria que tem como título "O assistencialismo como opção dificulta corte de despesas": "Há uma opção no Brasil por criar uma ampla base de programas sociais. A idéia de cortes não encontra guarida enquanto os dois principais partidos políticos do país optarem por isso." O comentário é rigorosamente preciso: a estrutura de gastos no Brasil reflete uma aspiração da sociedade e corresponde à cristalização de um modelo assistencialista em essência, com forte proteção social e concentrado nas pessoas idosas.

Essa estrutura de gastos explica em parte por que o país apresenta em escala menor uma série de problemas presentes em outras sociedades da América Latina — sem falar de outros países e regiões mais pobres do mundo —, mas está também associada de maneira peculiar às razões para o baixo dinamismo da economia. Não está em questão tirar recursos de ninguém, mas se o país quiser crescer mais no futuro precisará conter o ritmo de expansão das suas despesas. A China fez a sua escolha e o Brasil também — e cada um colhe os frutos diferenciados disso. Não é indicado para um país como o

Brasil ter o padrão de desenvolvimento observado na China. Há dúvidas de se essa filosofia pode ser aplicada em uma democracia, os problemas ambientais desse tipo de expansão são maiúsculos, etc. Por outro lado, admitindo que crescer 3% a.a. seja uma aspiração muito pobre, a procura de uma solução intermediária — crescimento um pouco mais próximo do da China, mas com maior consciência ecológica e maior proteção social — terá de nos levar a rever em parte o tipo de incentivos que o país tem dado à pessoas. Vamos discutir isso à exaustão em outros capítulos do livro.

Os números

O Brasil é um país com vários problemas. Coloque-se o leitor na situação de um investidor estrangeiro, menos familiarizado que nós com o “caos nosso de cada dia” e acostumado a resolver os problemas em outras partes do mundo, de forma rápida e eficiente.Já temos o antecedente da imprevidência nacional de 2001, quando uma falha gritante de coordenação nos lançou na crise energética, que nos custou dois anos de baixo crescimento. Com esse antecedente, esse investidor vem ao país e fica sabendo que há riscos de a crise energética se repetir até 2010; se deu o azar de chegar ao país em dezembro de 2006, depara-se com horas de espera nos aeroportos de São Paulo e Brasília por conta da crise do setor aéreo; ao conversar com o secretário da Fazenda do Estado onde pretendia investir, ouve que o Governo “não tem interesse no projeto” porque “do jeito que a Lei Kandir foi feita, vamos acumular créditos tributários que não podemos receber, motivo pelo qual hoje para o Estado exportar é um mau negócio” e, quando sugere que talvez fosse necessária uma reforma tributária, ouve que o projeto se encontra parado há quatro anos no Congresso sem avançar um milímetro. Depois dessa aula prática de Brasil, ele compreenderá a razão do baixo crescimento exibido pelo país nos últimos anos.

Tabela 2.1

Taxas médias anuais de crescimento da economia mundial (% a.a.)

Período	Crescimento
1961/70	4,7
1971/80	3,9
1981/90	3,1
1991/00	3,3
2001	2,6
2002	3,1
2003	4,1

2004	5,3
2005	4,9
2006	5,1
2003/06	4,9

Fonte: FMI

A Tabela 2.1 torna o desempenho brasileiro mais constrangedor, de certa forma. Estatísticas confiáveis e agregadas sobre a economia mundial existem desde os anos 60 e são por tradição apresentadas no Statistical Yearbook do Fundo Monetário Internacional (FMI). A economia mundial teve anos brilhantes no começo dos anos 70, mas após a crise do petróleo de 1973, a média caiu bastante. A década de 1980 foi ruim para todos, e na de 1990 os resultados como um todo foram prejudicados pelo comportamento fraco da economia mundial até 1993. Em termos de década, o melhor desempenho do mundo foi nos *golden sixties* dos anos 60, quando o crescimento médio anual foi de 4,7%. Pois bem, no período 2003/2006, a economia mundial cresceu a uma média superior até mesmo à da "década dourada" de 1960: 4,9% a.a. Em um mundo que acelera rumo à quinta marcha, o Brasil mal consegue engatar a segunda.

Tabela 2.2

Taxas médias anuais de crescimento PIB — América Latina — 2003/2006 (% a.a.)

País	**Média anual**
Argentina	8,9
Cuba	8,3
Venezuela	7,0
Uruguai	6,9
Panamá	6,5
Costa Rica	5,8

Peru	5,7
República Dominicana	5,3
Equador	5,3
Chile	5,2
Colômbia	5,0
Honduras	4,5
Nicarágua	3,8
Bolívia	3,8
Paraguai	3,7
México	3,3
Guatemala	3,1
El Salvador	2,7
Brasil	,6 2,
Haiti	0,3
América Latina	4,4

*Fonte:*Cepal. Para o Brasil, em 2006 considerou-se um crescimento de 2,8%.

Tabela 2.3

Taxas médias anuais de crescimento PIB —
Economias emergentes selecionadas — Média anual — 1995/2006 (% a.a.)

País	**1995/2002**	**2003/2006**	**1995/2006**
Ásia			
China	8,7	10,1	9,2

Índia	5,8	8,0	6,5
Coréia do Sul	5,2	4,2	4,8
Demais países Ásia (exclui Japão)	3,8	5,9	4,5
Europa Oriental			
Polônia	4,5	4,4	4,4
Hungria	3,8	4,3	4,0
República Tcheca	2,2	5,0	3,1
Turquia	3,3	6,8	4,4
Rússia	1,7	6,8	3,4
África			
Angola	6,6	12,2	8,4
Uganda	6,8	5,4	6,4
Nigéria	3,0	7,2	4,4
África do Sul	2,9	4,1	3,3
Marrocos	2,5	4,7	3,2
América Latina			
Chile	4,6	5,2	4,8
Peru	3,3	5,7	4,1
México	2,7	3,3	2,9
Colômbia	1,6	5,0	2,7
Venezuela	0,2	7,0	2,4

Brasil	2,3	2,6	2,4
Argentina	- 0,8	8,9	2,3
Paraguai	0,8	3,7	1,8
Uruguai	- 0,8	6,9	1,7

Fonte: FMI

Em termos de comparações internacionais, o Brasil está muito mal na foto. Nos últimos quatro anos, o crescimento médio do país só foi superior ao de um dos países — Haiti, que passou por uma guerra civil — dos 20 que a Cepal acompanha nas suas estatísticas sobre a América Latina (Tabela 2.2). Em outras palavras, nosso atraso relativo não foi um problema restrito a um único ano específico, mas abrangeu o período como um todo.

O problema, a rigor, porém, vem de longa data. Na Tabela 2.3, deixando de lado o conjunto de países agrupados na linha de “demais países” da Ásia, o Brasil já tinha registrado um desempenho melhor que apenas 7 dos outros 21 países emergentes considerados nos 8 anos que sucederam ao Plano Real (1995/2002). Depois, após a inflexão verificada no mundo em 2003 — uma vez superados os problemas da economia internacional de 2001/2002 — no período 2003/2006 a taxa de crescimento do Brasil melhorou ligeiramente, mas o desempenho relativo piorou: fomos o “lanterninha” na lista de 22 países. Na média de 12 anos, só estamos na frente dos países do Mercosul — afetados pelos 4 anos em que o PIB da Argentina encolheu quase 20% durante 1999/ 2002, prejudicando as economias vizinhas.

E o pior é que não temos a quem culpar…

Capítulo

3

A morte dos vilões

“A mentira é a alma do espetáculo.”

Federico Fellini

Certa vez, Roberto Campos observou: “Uma das características dos países subdesenvolvidos é a contínua busca de bodes expiatórios para explicar as frustrações internas. A demonologia torna-se um esporte natural para explicar a pobreza. É difícil reconhecer que a culpa está em nós mesmos e não nos demônios.” Como retratado na frase de Fellini da epígrafe, o espetáculo se alimenta da fantasia. Isso ocorre também com a política. A procura de inimigos tem sido prática corrente nesse meio nos mais diversos países do mundo. No caso brasileiro, a atribuição a determinados agentes das mazelas da nossa economia dominou muitas vezes o panorama. Um a um, entretanto, esses “inimigos” — muitas vezes, fantasmas criados pelo “espetáculo da política” para justificar muitos dos nossos percalços — foram sendo abatidos pela realidade. Hoje, eles já morreram ou estão longe — e nós prosseguimos, sozinhos com nossos problemas. Se, como dizia Octavio Paz, “pensar é o primeiro dever da inteligência”, está na hora de pensar, de deixar os fantasmas em paz e acordar para a necessidade de enfrentar os problemas verdadeiros. Vamos começar, então, por desmistificar o papel dos falsos culpados, para, no restante do livro, encarar as questões de fundo que estão por trás do nosso crescimento medíocre.

O desaparecimento da dívida externa

Um presidente argentino do século XIX, Nicolás Avellaneda, é autor da frase, muito citada pelos historiadores do país vizinho, sobre a necessidade de "poupar com a fome e a sede do povo, para poder pagar os credores externos". É essa a imagem sempre presente no imaginário popular — incentivado pelas alusões inflamadas ao tema nos palanques — quando o tema da dívida externa vem à baila. No Brasil, ao longo do tempo, a dívida externa teve um papel deveras importante na explicação de alguns de nossos problemas, associados ao custo desse endividamento. Embora a importância efetiva do tema seja muitas vezes magnificada e a sua mensuração relativa seja afetada pela taxa de câmbio — que influencia a relação dívida externa/PIB —, a dívida externa líquida chegou a 48% do PIB em 1983, um ônus bastante expressivo para o país, levando-se em conta, sobretudo, os elevados custos do endividamento externo na época — ainda um tempo de juros externos altos. Mais de 15 anos depois e com vários altos e baixos, em 1999, ainda que menor do que naquele pico, a relação chegou mais uma vez a ser expressiva, quando a dívida externa líquida foi de 35% do PIB — em ambos os casos, medindo o PIB em dólares pela taxa de câmbio média do ano.

Entre 1999 e 2006, porém, como fica claro na Tabela 3.1, ocorreram três fenômenos simultâneos. Em primeiro lugar, a dívida externa bruta diminuiu em termos absolutos: ela era de mais de US$ 225 bilhões em 1999 e diminuiu US$ 50 bilhões em sete anos. Em segundo lugar, o Banco Central acumulou um volume expressivo de reservas internacionais, que eram de pouco mais de US$ 35 bilhões no final dos anos 90 e somavam em torno de US$ 80 bilhões no final de 2006. Por último, houve uma mudança de sinal na posição líquida do setor público. Ou seja, não apenas a combinação de menos dívida bruta e mais reservas internacionais fez a dívida externa líquida do país cair de maneira sistemática em termos absolutos em cada um dos sete anos de 1999 a 2006, como também, no caso do setor público (não-financeiro), ele em 2006 se tornou credor na sua relação com o exterior, isto é, tem ativos em divisas maiores do que a sua dívida externa. Em outras palavras, a dívida externa do Brasil é hoje um tema eminentemente privado, uma vez que o setor público é credor líquido com o exterior.

Tabela 3.1

Brasil - Dívida externa líquida - US$ bilhões

Composição	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006[a]
Dívida bruta	225,6	216,9	209,9	210,7	215,0	201,3	169,5	174,6
Médio e longo prazos	199,0	189,5	182,3	187,3	194,8	182,6	150,7	155,2
Setor público não-financeiro	97,4	89,8	92,8	110,3	119,8	114,7	87,6	74,7
Setor privado[b]	101,6	99,7	89,5	77,0	75,0	67,9	63,1	80,5
Curto prazo	26,6	27,4	27,6	23,4	20,2	18,7	18,8	19,4
Setor público não-financeiro	3,3	2,6	0,4	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Setor privado[b]	23,3	24,8	27,2	23,3	20,2	18,7	18,8	19,4
Reservas internacionais	36,3	33,0	35,9	37,8	49,3	52,9	53,8	78,2
Dívida líquida	189,3	183,9	174,0	172,9	165,7	148,4	115,7	96,4
Setor público não-financeiro	64,4	59,4	57,3	72,6	70,5	61,8	33,8	-3,5
Setor privado/b	124,9	124,5	116,7	100,3	95,2	86,6	81,9	99,9

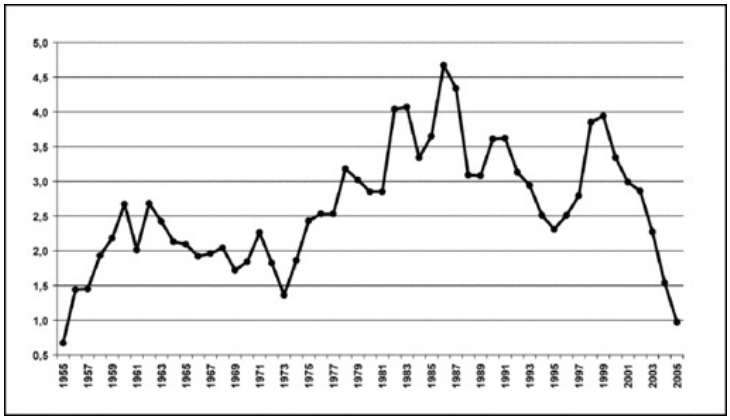
* Outubro.
[b] Inclui setor público financeiro.
Fonte: Banco Central.

Além desse fenômeno de redução do endividamento externo, o Brasil passou a exportar mais: nossas exportações eram de apenas US$ 48 bilhões em 1999 e hoje já atingem mais de US$ 135 bilhões. Em conseqüência, a relação dívida externa líquida/exportações de bens, que é um indicador que permite comparações internacionais imediatas — uma vez que não está sujeito às distorções associadas ao efeito da taxa de câmbio sobre as variáveis em moeda doméstica —, diminuiu de maneira drástica em função dos dois efeitos: da queda do numerador em termos absolutos e, ao mesmo tempo, do aumento do denominador. Assim, esse coeficiente, que no auge da crise dos anos 80 chegou a ser de 4,7 vezes as exportações, que tinha diminuído até 2,3 em 1995 e que registrou um aumento vertiginoso até 3,9 em 1999, quando o país esteve às portas da moratória externa, vem caindo com rapidez e de forma contínua desde então, até chegar a ser de apenas 0,7 em 2006 — o

menor indicador dos últimos 50 anos (Gráfico 3.1). Se há algo que não pode ser responsabilizado pelos nossos problemas atuais é a dívida externa: ela está simplesmente desaparecendo a olho nu — enquanto os nossos problemas permanecem.

Gráfico 3.1

Brasil — Dívida externa líquida/Exportações de bens



Fonte: Banco Central. Para 2006, estimativa própria.

As “transferências ao exterior”

O ex-governador Leonel Brizola popularizou a expressão “perdas internacionais”, supostamente associadas às transferências ao exterior. A importância relativa destas esteve sempre relacionada a duas variáveis: a dívida externa — quanto maior for esta, é natural que a despesa com juros seja maior — e as taxas de juros internacionais, uma vez que uma mesma dívida pode gerar diferentes despesas de juros, dependendo da taxa sob a qual o país se endividou. Nos últimos dez anos, em função da importância assumida pelo ingresso de investimentos diretos, tem crescido o tamanho das remessas de lucros e dividendos, que eram pouco relevantes até meados dos anos 90 e são da ordem de US$ 15 bilhões/ano hoje em dia.

O país paga pela utilização do fator capital de duas formas, em geral: i) os empréstimos externos geram uma despesa de juros; e ii) o estoque de capital estrangeiro investido fisicamente em empresas do país implica uma remessa de lucros e dividendos. O peso que tais pagamentos representam em relação à capacidade de gerar divisas pode ser medido pela comparação com as exportações do país.

Tabela 3.2

Brasil — Pagamento de rendas/Exportação

Período	Rendas/Exportação
1971/75	0,20
1976/80	0,32
1981/85	0,50
1986/90	0,40
1991/95	0,25
1996/00	0,32
2001/05	0,27
2006[a]	0,20

[a] Para 2006, estimativa própria.
Fonte: Banco Central.

A Tabela 3.2 mostra que, a partir do começo da década de 1970, a importância relativa dos pagamentos de rendas ao exterior — basicamente, juros — e que era então até certo ponto modesta começou a aumentar: tais despesas eram de apenas um quinto das receitas de exportação de bens na média de 1971/75 e atingiram metade dessa variável dez anos depois, na média de 1981/85. Desde então, passaram por algumas oscilações, foram quase 40% das exportações em 1999, mas caíram — agora já com menos juros e predomínio das despesas de lucros e dividendos — mais uma vez a 20% das exportações em 2006. As "perdas internacionais", portanto, que acompanham a dívida externa também têm sido relativamente menores com o passar do tempo, nos últimos anos.

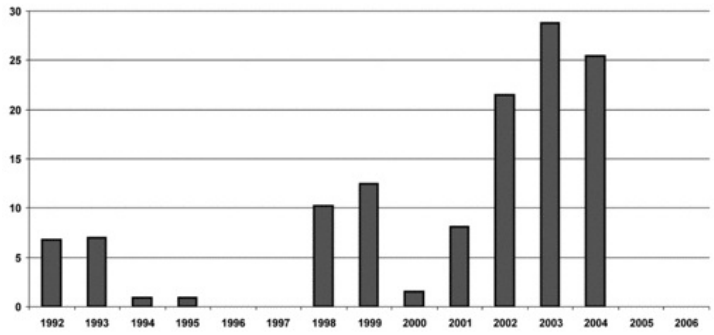
O FMI, esse tigre de papel

Além da dívida externa e das “perdas internacionais”, o outro grande vilão externo atacado nos embates ideológicos acerca da política econômica, ao longo de muitos anos, foi o FMI. Na verdade, justiça se faça, há certo equívoco envolvido aí, que lembra a definição jocosa do poeta Augusto Frederico Schmidt. Intelectual muito próximo de Juscelino Kubitschek, ele, de forma bem humorada, nas disputas dos anos 50, definia a atitude nacionalista como o ato de alguém exclamar “me dá um dinheiro aí, seu canalha imperialista!”.

O Gráfico 3.2 mostra que, a bem da verdade, deve ser dito que o FMI salvou o Brasil. Se o organismo tivesse nos negado o apoio em 19981999 e em 2002, a crise do Brasil teria tido um desfecho semelhante ao trauma da Argentina em 2002, quando o Fundo retirou o seu apoio e ela teve de decretar a moratória da dívida externa por falta total e absoluta de divisas para honrar seus compromissos. Atacar o FMI dá sempre mais Ibope do que ser fiel à realidade dos números, mas segundo a análise fria desses números o que houve no período foi uma substituição de endividamento: o Banco Central vendeu dólares aos devedores privados para evitar uma subida estrondosa da cotação da divisa norte-americana e, com isso, entre 1997 e 2002, a dívida externa privada diminuiu e a dívida externa pública líquida aumentou — pela elevação em termos absolutos e pela queda do nível das reservas. Depois de 2003 o quadro mudou, mas nas crises foi isso o que aconteceu: o Governo salvou o setor privado da moratória — e o FMI salvou o Brasil.

Gráfico 3.2

Dívida com FMI — US$ bilhões



Fonte: Banco Central

Após a adoção de um programa no contexto do acordo assinado com o FMI, virou voz corrente nos meios políticos que o Brasil teria “se curvado

diante da lógica do FMI”. Aqui é preciso chamar as coisas pelo seu nome: naquele momento, o Brasil se curvou apenas diante da lógica! Ponto. Em 1998, o país apresentou um resultado primário estritamente nulo, um déficit público de 7,5% do PIB e um déficit em conta-corrente de mais de 4% do PIB. Não havia a menor chance de escapar de um programa com algum grau de ortodoxia, que envolvia uma combinação de contenção da demanda doméstica — para abrir espaço para o aumento das exportações líquidas ao exterior, pela menor absorção local — e ajuste fiscal, para conter um quadro de endividamento público crescente que ameaçava gerar um duplo “calote” — externo e interno. A estratégia, por sua vez, só poderia ser reforçada diante da desvalorização de 1999, em função dos riscos que ela implicava para a estabilidade de preços e da importância de ter uma política antiinflacionária rigorosa que impedisse o retorno da indexação da economia.

De qualquer modo, tudo isso é história antiga. Hoje, o FMI, na política brasileira, é uma espécie de “tigre de papel” e, uma vez que o Brasil pagou a sua dívida para com ele e não tem nenhum programa em curso, o país segue um rumo próprio. O FMI se tornou irrelevante, de certa forma, para os nossos destinos. Em termos da sua presença no cenário político local, ele foi embora — mas os nossos problemas aqui ficaram.

A despesa de juros, o ultimo dos vilões

Chegamos, por fim, ao último dos vilões acusados pelas nossas mazelas: a despesa de juros. Quem se recusar a reconhecer a primazia do tipo de questões levantadas por este livro como causas para o precário desempenho da nossa economia terá problemas para explicar o que está acontecendo com o país se os juros continuarem caindo. Isso lembra a frase de Georgiy Arbaton, assessor de Gorbachev, a um diplomata dos Estados Unidos, no final da Guerra Fria e começo da *glasnost*, no final da década de 1980: "Estamos fazendo algo terrível para vocês: vamos privá-los de um inimigo." Lembra também a importância de ter um bom diagnóstico da situação, para evitar acenar com esperanças para a população, que depois se frustra por falta de uma compreensão adequada da verdadeira raiz dos problemas, algo muito bem caracterizado por nada menos que Gandhi: "Nunca se deve mobilizar um povo sem ter soluções. Quando estas não são conhecidas, é melhor calar." — e de mobilização do povo, ele entendia um pouco.

É evidente que a taxa de juros no Brasil é muito alta, assim como é flagrante que a despesa de juros como proporção do PIB também é. Os três pontos que se deseja frisar aqui são, porém, os seguintes:

i) a despesa de juros é alta, de fato, mas a dívida pública também é; quando a dívida é elevada como proporção do PIB, a despesa de juros tende a sê-lo também;
ii) se tomarmos como referência períodos longos, a despesa de juros é elevada, sim, mas não foi ela a causa do aumento do gasto público no Brasil nos últimos 15 anos; e
iii) a despesa de juros está em queda, mas os nossos problemas são parecidos com os que existiam quando a taxa de juros era muito maior.

Vejamos essas questões mais de perto. Em relação ao primeiro ponto, na União Européia, os três países que nos últimos 15 anos tiveram as maiores relações dívida pública/PIB foram a Bélgica, a Itália e a Grécia. Pois bem, nos dez anos de 1991 a 2000, antes de as economias se beneficiarem da convergência dos juros associada ao lançamento do euro, a despesa média desses três países com juros da dívida pública ao longo daquela década foi de 9% do PIB na Bélgica, 10% do PIB na Itália e 11% do PIB na Grécia. Em comparação, na média dos 12 anos após a estabilização (1995-2006), no Brasil a despesa com juros nominais foi de 7% do PIB: alta, mas não absurda de acordo com parâmetros internacionais.

No que se refere ao segundo ponto, para comparações mais distantes no tempo, é preciso usar o conceito de juros reais, uma vez que antes de 1994 a despesa com juros nominais não tinha qualquer significado econômico, devido às distorções associadas à inflação. Quando essa comparação é feita, é possível observar que na média dos últimos seis anos da atual década (2001-2006) a despesa com juros reais da dívida pública em proporção do PIB no Brasil foi exatamente igual à dos seis primeiros anos desde que se tem estatísticas confiáveis sobre a variável (19851990), isto é, 5% do PIB (Tabela 3.3). É recomendável usar médias porque a variável "juros reais", medida como proporção do PIB, é muito volátil, sendo que nos últimos 22 anos variou entre um mínimo anual de menos de 1% do PIB e um máximo de quase 8% do PIB em anos específicos. Isso não quer dizer que se ignore que os juros reais foram de fato muito altos, mas apenas que quem afirma — como é voz corrente no meio político — que "o peso dos juros tira cada vez mais espaço das demais despesas do Governo" está mentindo — ou, para ser politicamente correto, "deixando de ser fiel à verdade". Não foi a despesa de juros o item a pressionar o gasto público nos últimos 15 anos em relação ao que se gastava na segunda metade da década de 1990.

Tabela 3.3

Brasil — Juros reais da dívida pública — Médias por período (% PIB)

Período	Juros reais (% PIB)
1985/90	5,0
1991/95	3,7
1996/00	4,7
2001/06[3]	5,0

* Para 2006, estimativa própria.
Fonte: Banco Central.

O terceiro ponto pode ser mais bem avaliado segundo considerações do quadro de evolução dos juros nominais, captado pela Tabela 3.4. Nos cinco primeiros anos após a estabilização — já que, como foi dito, não se pode comparar a despesa de juros nominais com a de antes de 1994 — a despesa com aquela variável foi de 7% do PIB. É verdade que nos últimos cinco anos

de 2002-2006 ela aumentou para 8,1% do PIB. Porém, também é verdade que:

i) em 2006 ela deverá ter diminuído para 7,5% do PIB;
ii) em 2007 poderá cair para aproximadamente 6% do PIB, abaixo da média de 1995-1999; e
iii) na mesma comparação, entre 1995-1999 e 2007, a soma da despesa de Loas e INSS/RMV terá passado de 5,6% para 8,7% do PIB.

Gráfico 3.4

Brasil — Juros nominais da dívida pública — Médias móveis cinco anos (% PIB)

Período	Juros nominais (% PIB)
1995/99	7,0
1996/00	6,9
1997/01	7,2
1998/02	7,8
1999/03	,2 8,
2000/04	7,9
2001/05	8,1
2002/06[a]	8,1

* Para 2006, estimativa própria.
Fonte: Banco Central.

Ou seja, entre 1995-1999 e 2007, a despesa com juros terá caído como proporção do PIB, enquanto a despesa com INSS e Loas/RMV terá aumentado mais de três pontos do PIB. Em outras palavras, quando se chama a atenção para o aumento contínuo das despesas primárias como proporção do PIB ao longo dos últimos anos, faz-se isso não por ignorar o peso dos gastos com juros, mas, sim, por saber que não foram estes os responsáveis pelo

aumento da carga tributária nem pela compressão do investimento público registrados nos anos 90 e na década atual. Isso nos remete ao tema do próximo capítulo.

Capítulo

4

Enfrentando o espelho: a realidade fiscal, nua e crua

"Je n'ai q'une passion, celle de la lumière."

Emile Zola

Chegamos a um ponto importante do livro: o de mostrar a situação das contas públicas e a sua evolução nos últimos 15 anos. O ponto de partida desta história é 1991, pelo fato de ser esse o ano de origem das estatísticas de gasto, da forma que hoje são divulgadas. No entanto, tais estatísticas não são compatíveis com as séries disponíveis até a década de 1980. Por indicações baseadas nos registros de que se dispunha naquela época, porém, é possível inferir que, a rigor, a tendência à expansão do gasto público começou não no início dos anos 90 e, sim, em meados da década de 1980, com o advento da chamada "Nova República".

O objetivo deste capítulo é, como sugere a epígrafe, apenas iluminar o debate com uma série de dados, úteis para a discussão. Um cientista, com espírito bem humorado e para ressaltar o papel da objetividade na ciência, declarou certa vez: "Eu poderia subornar a um poeta para que escrevesse sobre minha longa cabeleira, mas com isso não ganharia um único cabelo a mais." De modo análogo, quem quiser julgar que a causa da pressão cada vez maior do gasto público nos últimos 15 anos foi o peso supostamente crescente dos juros tem todo o direito de fazê-lo. Contudo, como tentamos argumentar no capítulo anterior, isso não o impedirá de estar errado. Se o gasto aumentou e não foram os juros, quem é "culpado", então? É o que veremos a seguir.

Raio X do déficit público

O que é o famoso déficit público? Ele corresponde ao que, em termos técnicos, é denominado Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP) que representam a soma das necessidades de financiamento de três esferas: o Governo Central (o qual agrega Tesouro Nacional/Banco Central e o INSS); estados e municípios; e as empresas estatais dos três níveis de Governo (federal, estadual e municipal). Por sua vez, as NFSP são o resultado da combinação de duas contas: o resultado primário — nada mais que o resultado fiscal, excluída a despesa de juros — e os juros que o setor público paga pela dívida pública. Nos últimos anos, as contas primárias têm sido superavitárias, de modo que, em resumo, o déficit público é a diferença entre a despesa de juros e o superávit primário. Em números arredondados, como se pode ver na Tabela 4.1, em 2006, estima-se que o déficit público tenha sido da ordem de 3% do PIB, correspondente à diferença de uma despesa de juros em torno de 7,5% do PIB e um superávit primário de aproximadamente 4,5% do PIB.

No decorrer dos anos houve uma mudança importante das contas, como se pode ver nessa mesma tabela. Enquanto a despesa com juros nominais oscilou de 1995 a 2006 entre um mínimo da ordem de 5% do PIB a um máximo de mais de 9% do PIB, o resultado primário foi até mesmo deficitário no primeiro Governo FHC (1995-1998) e, a partir do ajuste fiscal de 1999, foi claramente superavitário, chegando a mais de 4% do PIB nos últimos quatro anos. Com isso, o déficit público, que foi de 7% do PIB no primeiro Governo FHC, caiu para algo mais de 4% do PIB no segundo, menos de 4% do PIB na média do primeiro Governo Lula e 3% do PIB em 2006. Em outras palavras, passamos de um déficit incompatível com a estabilidade nos primeiros anos do Plano Real — e que gerou uma explosão da dívida pública — a um valor mais próximo da normalidade do resto do mundo nos últimos anos. Vale lembrar que 3% do PIB é o teto que credencia os países da União Européia a ingressarem na área do euro. Isso significa que, se o Brasil fosse parte da Europa, com mais uma pequena queda do déficit poderia se tornar elegível para ser parte da união monetária européia. No que se refere à evolução do resultado primário e do déficit público, portanto, a tendência ao longo do tempo foi sem dúvida positiva.

Tabela 4.1

Necessidades de Financiamento do Setor Público — NFSP — 1994/2006 (% PIB).

Composição	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
NFSP	26,97	7,27	5,86	6,07	7,47	5,76	3,63	3,58	4,59	5,07	2,67	3,28
Governo Central	10,16	2,38	2,56	2,62	4,94	2,70	2,27	2,11	0,75	3,99	1,54	3,79
Estados e municípios	12,07	3,57	2,70	3,01	2,01	3,13	2,09	2,02	3,83	1,73	1,92	0,28
Estados	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1,79	2,67	1,82	1,92	3,25	1,47	1,55	0,24
Municípios	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0,22	0,46	0,27	0,10	0,58	0,26	0,37	0,04
Empresas estatais	4,74	1,32	0,60	0,44	0,52	-0,07	-0,73	-0,55	0,00	-0,65	-0,79	-0,79
Federais	n.d.	-0,07	-0,04	-0,19	0,21	-0,40	-0,84	-0,66	-0,30	-0,51	-0,83	-0,74
Estaduais	n.d.	1,33	0,61	0,60	0,25	0,29	0,09	0,10	0,29	-0,14	0,03	-0,05
Municipais	n.d.	0,06	0,03	0,03	0,06	0,04	0,02	0,01	0,02	0,00	0,01	0,00
Resultado Primário[3]	5,21	0,27	-0,09	-0,97	0,02	3,21	3,45	3,63	3,89	4,25	4,59	4,83
Governo Central[3]	3,25	0,52	0,37	-0,32	0,55	2,33	1,85	1,83	2,37	2,49	2,96	2,87
Gov. Federal e BC	3,09	0,52	0,45	0,00	1,33	3,31	2,77	2,90	3,63	4,19	4,77	4,81
INSS[b]	0,16	0,00	-0,08	-0,32	-0,78	-0,98	-0,92	-1,07	-1,26	-1,70	-1,81	-1,94
Estados e municípios[3]	0,77	-0,18	-0,54	-0,72	-0,18	0,22	0,54	0,87	0,79	0,89	0,99	1,10
Estados	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	-0,40	0,16	0,41	0,60	0,64	0,77	0,91	0,89
Municípios	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0,22	0,06	0,13	0,27	0,15	0,12	0,08	0,21
Empresas estatais[3]	1,19	-0,07	0,08	0,07	-0,35	0,66	1,06	0,93	0,73	0,87	0,64	0,86

Federais[3]	1,63	0,41	0,28	0,27	-0,24	0,67	0,92	0,63	0,47	0,62	0,51	0,69
Estaduais[3]	n.d.	-0,46	-0,19	-0,18	-0,07	0,01	0,14	0,29	0,26	0,24	0,13	0,16
Municipais[3]	n.d.	-0,02	-0,01	-0,02	-0,04	-0,02	0,00	0,01	0,00	0,01	0,00	0,01
Juros Nominais	32,18	7,54	5,77	5,10	7,49	8,97	7,08	7,21	8,48	9,32	7,26	8,11
Governo Central	13,41	2,90	2,93	2,30	5,49	5,03	4,12	3,94	3,12	6,48	4,50	6,66
Estados e municípios	12,84	3,39	2,16	2,29	1,83	3,35	2,63	2,89	4,62	2,62	2,91	1,38
Estados	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1,39	2,83	2,23	2,52	3,89	2,24	2,46	1,13
Municípios	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0,44	0,52	0,40	0,37	0,73	0,38	0,45	0,25
Empresas estatais	5,93	1,25	0,68	0,51	0,17	0,59	0,33	0,38	0,74	0,22	-0,15	0,07
Federais	n.d.	0,34	0,24	0,08	-0,03	0,27	0,08	-0,03	0,17	0,11	-0,32	-0,05
Estaduais	n.d.	0,87	0,42	0,42	0,18	0,30	0,23	0,39	0,55	0,10	0,16	0,11
Municipais	n.d.	0,04	0,02	0,01	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,01	0,01	0,01

• (-) = Déficit
[b] Arrecadação liquida do INSS — Benefícios previdenciários. n.d. = Não disponível. [p] Previsão do autor.
Fonte: Banco Central.

Olhando o espelho: a má qualidade do ajuste fiscal

Se no tocante à obtenção do resultado primário, a política fiscal, tanto do segundo Governo FHC quanto do primeiro Governo Lula, pode ser considerada adequada, o mesmo não pode se afirmar da qualidade do ajuste fiscal. É verdade, o país aumentou muito o resultado primário e, nos últimos anos, o fato tem permitido uma suave redução da relação dívida pública/PIB. Todavia, isso se deu em um contexto em que:

i) em vez de ter sido baseado na contenção do gasto público, o reajuste ocorreu em um contexto em que, repetindo o padrão de 19951998 e de 1999-2002, o gasto público primário cresceu a taxas significativamente superiores às do crescimento da economia;
ii) a carga tributária continuou aumentando, prejudicando o ritmo dos negócios e a competitividade do país; e
iii) apesar do aumento de gasto, como ele se concentrou na despesa corrente, o dispêndio com o investimento público continuou sendo muito inferior às necessidades de uma economia que pretende voltar a crescer a um ritmo da ordem de 5% a.a.

A Tabela 4.2 mostra a evolução da despesa primária do Governo Central em perspectiva histórica. Observe o leitor que, enquanto no capítulo anterior mostramos como a despesa com juros, embora elevada, objetivamente se manteve nos últimos anos, em média, nos níveis da segunda metade dos anos 80, no caso da despesa primária do Governo Central estamos falando de uma variável cujo aumento, em 15 anos, foi de nada menos que dez pontos do PIB. Esse fenômeno vem sendo apontado pelos especialistas em finanças públicas há muito tempo, até agora com pouco eco. Entretanto, como observa Thomas Paine, “o tempo converte mais pessoas que a razão”, então com o passar dos anos pode ser que, mais cedo ou mais tarde, se tomem providências para conter esse processo. É impossível refletir sobre as causas do baixo crescimento do Brasil no período, sem tropeçar na realidade gritante mostrada pela Tabela 4.2: no Brasil, o Estado gasta muito e gasta mal. Não é um gasto pró-crescimento. O restante do livro abordará o tema em detalhes.

Por qualquer ângulo que se olhe, houve um aumento da importância relativa do gasto: ele se elevou em cada um dos quatro últimos governos (incluindo a gestão Collor/Itamar Franco) e todas as quatro grandes rubricas são maiores hoje como proporção do PIB em comparação com 1991.

Esse retrospecto, combinado com o perfil das contas públicas estaduais e municipais, para o qual se pode fazer uma estimativa, dada a carga tributária e os dados de despesa federal e de resultado fiscal de cada esfera de governo, coloca o Brasil em situação singular no universo dos países emergentes. Estimativas de Rogério Werneck, da PUC/RJ, para 2005, situam o Brasil no topo do *ranking* de mais de dez países variados — os quais incluem China, Índia, México e Chile — em termos do coeficiente Gasto primário/PIB. O Brasil naquele ano teria uma despesa primária total, na soma do Governo Central com estados e municípios, de mais de 33% do PIB, contra 23% do PIB na África do Sul, 21% na Índia, 19% no Chile e 18% na China (Tabela 4.3). Com todas as críticas que se podem fazer ao uso de estatísticas agregadas na área fiscal para diferentes países — com critérios de classificação nem sempre estritamente comparáveis entre si —, o cotejo é útil para mostrar como o Brasil é um ponto fora da curva, confrontado com os demais países emergentes. É por esse tipo de dados que, mesmo com algum exagero, mas refletindo, de forma algo caricaturesca, a singularidade da situação, mais de um crítico declarou nos últimos anos que o Brasil teria uma "despesa escandinava, com serviços de qualidade africana".

Tabela 4.2

Gastos primários do Governo Central — 1991/2006 (% PIB)

Ano	Transferências Estados e municípios	Pessoal	INSS	Outras	Total
1991	2,6	3,8	3,4	3,9	13,7
1992	2,7	3,9	4,3	3,4	14,3
1993	2,9	4,5	4,9	3,6	15,9
1994	2,5	5,1	4,9	4,0	16,5
1995	2,8	5,6	5,0	4,2	17,6
1996	2,7	5,3	5,3	4,0	17,3
1997	2,9	4,6	5,4	5,1	18,0
1998	3,1	4,9	5,8	5,4	19,2
1999	3,6	4,9	6,0	4,9	19,4

2000	3,7	4,9	6,0	4,9	19,5
2001	3,9	5,2	6,3	5,4	20,8
2002	4,2	5,3	6,5	5,4	21,4
2003	3,9	4,9	6,9	4,8	20,5
2004	3,8	4,7	7,1	5,3	20,9
2005	4,3	4,8	7,5	5,9	22,5
2006	4,5	5,1	7,9	6,2	23,7

Fonte: Secretaria de Política Econômica (até 1996), Secretaria do Tesouro Nacional. Para 2006, previsão do autor.

A despesa, sob uma lupa

Vamos agora tentar entender o que se esconde por trás dos números da Tabela 4.2. A expressão é mera força de expressão, uma vez que, na prática, os números da execução fiscal no Brasil, por uma combinação de mérito de sucessivas autoridades e pelos avanços propiciados pela informática, são transparentes por completo e permitem um conhecimento muito acurado da situação. As informações referentes às transferências para estados e municípios, por um lado e as que dizem respeito às aposentadorias e pensões, por outro, serão objeto de reflexão detalhada em capítulos específicos, motivo pelo qual serão deixados de lado, por enquanto. No momento, vamos nos concentrar em duas das grandes rubricas: a despesa de pessoal e os gastos com Outras Despesas de Custeio e Capital" (OCC), que é justamente o agregado referente aos "demais itens", ou seja, excluídas as transferências a estados e municípios e as contas de pessoal e de benefícios do INSS.

No caso do pessoal, informações mais desagregadas só existem a partir de 1995 e podem ser analisadas conforme a Tabela 4.4. Nesse ponto é preciso fazer um esclarecimento: ainda que entre 1991 e 2006 a conta de pessoal tenha passado de 3,8% para 5,1% do PIB, entre 1995 e 2006, porém, nesse caso específico, houve uma redução da importância relativa da variável, como se pode ver nessa tabela. Por outro lado, em 2006, particularmente, houve um aumento importante, que, tudo indica, em função de decisões já adotadas, deverá ter continuidade também em 2007 — quando se espera uma nova elevação da relação Gasto com pessoal/PIB. Na Tabela 4.4, como não há ainda dados desagregados referentes a 2006, a comparação entre os extremos é feita entre 1995 e 2005. Nesse período, nota-se que a queda da despesa com pessoal se deu basicamente entre os ativos, uma vez que a despesa com inativos se manteve constante até certo ponto. Em números redondos, entre 1995 e 2005 houve uma redução expressiva, de 0,6% do PIB, da despesa com ativos do Poder Executivo — civil e militar — em parte compensada pelo aumento de 0,2% do PIB da despesa com pessoal ativo do Judiciário — uma vez que a despesa com ativos do Legislativo permaneceu praticamente constante. Ao mesmo tempo, acabaram as transferências para pagamento de pessoal aos servidores dos antigos territórios de responsabilidade da União, que ainda era relevante em 1995 e foi diminuindo com o passar dos anos.

Tabela 4.3

Dispêndio primário em economias em desenvolvimento selecionadas (% PIB)

País	Estimativa mais recente	Ano	Nível do Governo
Brasil	33,4	2005	Federal, estadual e municipal
Rússia	32,4	2004	Governo Geral
Ucrânia	32,0	2004	Governo Geral
África do Sul	2, 2	2004/05	Governo Nacional*
Índia	21,3	2003/04	Federal e estadual
México	20,8	2004	Setor público consolidado
Chile	19,2	2004	Governo Central
China	17,7	2004	Federal, estadual e local
Indonésia	16,4	2004	Governo Central
Tailândia	16,0	2003/04	Governo Geral
Paquistão	15,1	2004/05	Federal e estadual
Peru	14,6	2003	Setor público combinado

* Inclui Governo Central e gastos subnacionais financiados com transferências do Governo Central.
Fonte:FMI (Published Staff Reports). Tabela cedida gentilmente por Rogério Werneck.

Tabela 4.4

Composição despesas com pessoal

% PIB	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Ativos	2,87	2,72	2,43	2,48	2,44	2,55	2,69	2,75	2,53	2,56	2,55
Militares	0,60	0,55	0,46	0,56	0,41	0,50	0,53	0,60	0,51	0,42	0,43
Executivo (civis)	1,83	1,70	1,48	1,31	1,45	1,45	1,46	1,49	1,37	1,47	1,44
Legislativo	0,14	0,14	0,13	0,14	0,13	0,12	0,14	0,14	0,15	0,15	0,15

Judiciário	0,30	0,33	0,36	0,47	0,45	0,48	0,56	0,52	0,50	0,52	0,53
Inativos	2,34	2,25	1,96	2,18	2,23	2,11	2,30	2,28	2,32	2,17	2,21
Transferências[3]-	0,40	0,28	0,22	0,23	0,22	0,23	0,22	0,25	0,02	0,01	0,00
Total	5,61	5,25	4,61	4,89	4,89	4,89	5,21	5,28	4,87	4,74	4,76

[a] Transferências a estados para pagamento de pessoal.
Fonte:Ministério do Planejamento e Orçamento.

Já a despesa de OCC aparece na Tabela 4.5, com dados retroativos a 1994, embora a desagregação tenha sofrido algumas alterações ao longo do tempo. As principais mudanças são a abertura do item “subsídios e subvenções” — que antes aparecia implícito na conta de “OCC restrito” dessa tabela — e o aparecimento da rubrica das despesas assistenciais da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) em 1997, em virtude da legislação prévia sobre a matéria, aprovada alguns anos antes. Cabe ressaltar que a partir de 2004 essa rubrica inclui também as despesas das Rendas Mensais Vitalícias (RMVs) que até então eram reportadas no gasto do INSS. Como as RMVs eram um benefício em extinção em 1997 — concedido a pessoas idosas, mas sem o ingresso de novos entrantes —, na prática, em termos demográficos, os Loas foram aumentando com o passar dos anos, ao mesmo tempo que as RMVs foram diminuindo. Como antes de 2003 as RMVs não eram parte do OCC, a despesa do Loas aumentou muito até então, sem que isso, porém, correspondesse estritamente a um aumento da despesa assistencial, uma vez que em parte era compensado pela menor despesa de RMV, captada na rubrica do INSS. A linha de “OCC restrito” nada mais é do que a parcela do OCC não associada aos gastos individualizados no restante da tabela, individualizados nas informações padronizadas divulgadas há anos pela Secretaria do Tesouro Nacional ao publicar o resultado fiscal mensal. O que se observa, de um modo geral, é o aumento de todas as rubricas, com destaque para o incremento da despesa de Loas, somado aos “subs**ídios e subvenções” e ao “OCC restrito**”.[1]

Tabela 4.5

Composição das outras despesas de custeio e capital — 1994/2006 (% PIB)

Composição	**1994**	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2**

Despesas FAT	0,54	0,53	0,53	0,57	0,58	0,57	0,50	0,55	0,59	0,55	0,56	0,61	0
Loas/RMV	-	-	-	0,09	0,12	0,15	0,18	0,22	0,26	0,29	0,42	0,48	0
Subsídios e subvenções	n.d.	n.d.	n.d.	0,31	0,32	0,27	0,33	0,39	0,17	0,39	0,31	0,53	0
Relacionamento TN - BC	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0,09	0,09	0,09	0,09	0,11	0,13	0,12	0
OCC restrito	3,42	3,64	3,46	4,13	4,36	3,86	3,82	4,16	4,32	3,43	3,86	4,11	4
Total	3,96	4,17	3,99	5,10	5,38	4,94	4,92	5,41	5,43	4,77	5,28	5,85	6

n.d. = Não disponível.
Fontes: Secretaria de Política Econômica (até 1996), Secretaria do Tesouro Nacional. Para 2006, previsão do autor.

O aumento da rubrica de Loas/RMV reflete o fenômeno já relatado, somado ao aumento do número de beneficiados e ao efeito do incremento do valor real do salário mínimo. A conta de subsídios e subvenções aparece nessa contabilidade em 1997, com a devida desagregação, mostrada na Tabela 4.6 — sem os dados de 2006, ainda não disponíveis. Em nove anos, essa despesa, em média, foi de 0,3% do PIB, com algumas oscilações. O destaque, nos últimos anos, é para o peso individual do custo da renegociação das dívidas agrícolas — um conhecido problema político no Brasil — e do custo do subsídio embutido nas subvenções aos fundos regionais de desenvolvimento — outra questão política delicada — que no triênio 2003-2005 representaram os dois principais itens da rubrica total representada na tabela a seguir.

Tabela 4.6

Composição dos subsídios e subvenções (% PIB)

Composição	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**
Equalização custeio agropecuário	0,02	0,03	0,02	0,01	0,02	0,01	0,02	0,01	0,01
Equalização investimento rural e agroindustrial	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01	0,02	0,02	0,01
Política de preços agrícolas	0,10	0,05	0,03	0,04	0,03	-0,03	0,03	0,01	0,06

Pronaf	0,01	0,02	0,03	0,03	0,04	0,04	0,06	0,06	0,04
Proex	0,03	0,07	0,08	0,08	0,11	0,03	0,05	0,03	0,03
Programa Especial de Saneamento de Ativos — Pesa	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01	0,06
Programa Subsídio à Habitação de Interesse Social	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,02	0,01
Securitização dívida agrícola (Lei 9.138/1995)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,09	0,09	0,13	0,07	0,15
Fundo da Terra/Incra[a]	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,03
Total operações oficiais de crédito	0,16	0,17	0,16	0,16	0,30	0,15	0,33	0,24	0,40
Reordenamento de passivos	0,05	0,06	0,03	0,10	0,00	0,00	0,00	0,00	0,06
Subvenções a fundos regionais	0,10	0,09	0,08	0,07	0,09	0,02	0,06	0,07	0,07
Total subsídios e subvenções econômicas	0,31	0,32	0,27	0,33	0,39	0,17	0,39	0,31	0,53

* Concessão de empréstimos menos retornos.
Fonte: STN.

Resta, por fim, analisar as demais contas, agrupadas na “Tabela-mãe” 4.5 na rubrica “OCC restrito”. Aqui tem a lacuna de que essa desagregação só começou a ser feita em 2003, impedindo comparações com anos anteriores, cabendo lembrar que entre 2002 e 2003 essa despesa teve uma queda significativa. A rubrica como um todo, como se pode ver na Tabela 4.5, passou de 3,4% do PIB em 1994, para 4,4% do PIB quatro anos depois, reflexo da política fiscal inequivocadamente expansionista do primeiro Governo FHC. Como é nela que se concentra o espaço de manobra do Governo para poder “apertar os parafusos” em situações de crise, a rubrica sofreu uma forte contenção no ajuste de 1999, quando caiu para 3,9% do PIB. Aumentou depois nos anos de certo relaxamento fiscal, passado o ajuste, até 4,3% em 2002, no final da gestão de FHC, para cair na nova rodada de ajuste em 2003 a 3,4% do PIB, já no Governo Lula, voltando a aumentar até 4,4%

do PIB em 2006. A desagregação do período 2003-2006 é mostrada na Tabela 4.7, a qual indica que no triênio houve apenas um aumento acumulado de 0,2% do PIB das despesas correntes de saúde, de 0,3% do PIB na área de desenvolvimento social — devido ao Bolsa-Família —, de 0,2% do PIB do investimento do Poder Executivo — que tinha praticamente desaparecido no ajuste fiscal de 2003 — e de 0,1% do PIB das despesas — sem pessoal — do Legislativo e Judiciário, reflexo do aumento normal desse tipo de rubrica em 2006, pelo peso da despesa da Justiça Eleitoral.

Tabela 4.7

Composição do OCC restrito (% PIB)

Composição	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**
Despesas de custeio	2,79	2,97	3,20	3,35
Ministério Saúde	1,45	1,52	1,61	1,60
Ministério Educação	0,39	0,32	0,35	0,35
Ministério Desenvolvimento Social	0,11	0,32	0,32	0,40
Outros órgãos	0,84	0,81	0,92	1,00
Despesas de investimento	0,33	0,51	0,52	0,55
Leju[a]	0,31	0,38	0,39	0,45
Total	3,43	3,86	4,11	4,35

* Legislativo e Judiciário. Inclui diferenças de classificação entre as despesas totais do OCC restrito e a soma das despesas de custeio e investimento por órgão, que apresenta critérios de apuração ligeiramente diferentes dos da despesa total.
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Para 2006, previsão do autor.

Desmontando os mitos

Da observação do conjunto de dados apresentados até agora neste capítulo, é importante o leitor perceber que quatro afirmações, muito presentes no debate público, não passam de mitos. Vamos a elas.

i) "Os juros são a grande causa do aumento do gasto público nos últimos 15 a 20 anos." Falso: na comparação com dados mais antigos, é preciso utilizar a contabilidade de juros reais. Foi mostrado que, na média de 1985/90 e dos seis anos (2001-2006) da década atual, a despesa com juros reais da dívida pública foi exatamente a mesma: 5% do PIB. Enquanto isso, entre 1991 e 2006 a despesa primária do Governo Central passou de 14% para 24% do PIB. Quem quiser praticar auto-engano é livre para fazê-lo, mas os dados falam por si.

ii) "Precisamos cortar o gasto público, mas expandir o gasto social, que sofreu cortes sucessivos ao longo dos anos de ajuste fiscal." Falso: o aumento do gasto público se deu exatamente nos gastos vistos como "sociais": aposentadorias e demais despesas em geral apresentadas com esse rótulo;

iii) "A solução é um choque de eficiência." Meia verdade: sim, o Governo gasta de forma ineficiente, mas sem reformas estruturais, ou seja, apenas mediante simples melhoras de gestão, é relativamente pouco o que se pode fazer em nível federal, como veremos a seguir; e

iv) "A redução da despesa de juros permitirá um aumento do gasto público." Esperemos que não. Explico: por que a dívida externa deixou de ser um problema? Porque o peso relativo dela foi minguando com o tempo. No caso das contas públicas, precisamos fazer com a dívida pública o mesmo que ocorreu com a dívida externa. Isso passa por chegar ao tal almejado "déficit zero": quando isso acontecer, a dívida pública irá se manter estável em termos nominais e o aumento do PIB nominal — com alguma inflação e o crescimento real da economia — irá então diminuir rapidamente a relação dívida pública/PIB. A Tabela 4.1 mostrou que o déficit público ainda é de 3% do PIB. Portanto, a menor despesa de juros, no futuro, deveria em princípio significar menos déficit público, apenas. A idéia de que "menos juros é igual a mais gasto" só deveria ser aceita pelas autoridades depois de o déficit público ter sido alcançado, provavelmente só na próxima década.

A Tabela 4.8 ajuda a compreender o que foi dito. Com algumas qualificações referentes a dados específicos para os quais não há informações para 1991 que sejam estritamente comparáveis com as de agora, observa-se

que, do aumento do gasto público de 10% do PIB ao qual antes nos referimos entre 1991 e 2006, praticamente a totalidade dele se explica pelo aumento das despesas ditas “sociais”, somadas ao aumento natural das transferências a estados e municípios.[2] Só o aumento da despesa com inativos — INSS e servidores — somada com Loas/ RMV e mais o Bolsa-Família gerou um “delta” de gasto público de 7% do PIB entre 1991 e 2006. A idéia de que o aumento do gasto estaria associado a “marajás” ou ainda a “desperdício com passagens” e coisas do gênero não resiste à menor análise.

Tabela 4.8

Comparação entre as despesas primárias de 1991 e 2006 (% PIB)

Composição	1991(A)	2006(B)	B - A
INSS	3,4	7,9	4,5
Saúde	1,4[a]	1,7	0,3
Inativos Governo Central	0,9	2,4	1,5
Despesas FAT	0,5[a]	0,7	0,2
Educação	0,1	0,4	0,3
Loas/RMV	0,0	0,6	0,6
Bolsa-Família	0,0	0,4	0,4
Desenvolvimento Agrário	0,0	0,1	0,1
Soma (A)	6,3	14,2	7,9
Transfer. a estados e municípios	2,6	4,5	1,9
Soma (B)	8,9	18,7	9,8

• 1994.
Fonte;Secretaria de Política Econômica (1991)/Secretaria do Tesouro Nacional.

A Tabela 4.9 agrega um conjunto de informações já apresentadas, mas agora expostas em conjunto. Imaginemos que o Governo deseje fazer um ajuste do gasto de 0,5% do PIB. É apenas 2% do gasto primário de quase 24%

do PIB do Governo Central. Não soa como algo draconiano em excesso. Basta pensar em como cada um se sentiria com um salário 2% inferior: ninguém gosta de ver a sua renda diminuída, é evidente, mas não é um ajuste que altere de modo drástico a vida de ninguém. Se for dado um *zoom* na despesa, porém, observa-se que as transferências a estados e municípios são praticamente "cláusula pétrea" da Constituição; que os aposentados do INSS precisam ser pagos; e que os funcionários públicos têm estabilidade no emprego. O que sobrou, então? O item "outros". "De qualquer forma", pode pensar a autoridade, "sendo 6,2% do PIB, um corte de 0,5% do PIB pesa mais do que na despesa total, mas ainda seria viável." O problema é que quando se faz um "raio-X" do item "outros", constata-se o seguinte:

Tabela 4.9

Decomposição da despesa primária — Governo Central — 2006 (% PIB)

Composição	**% PIB**
Total	23,70
Transferências estados e municípios	4,50
INSS	7,90
Pessoal	5,10
Outros	6,20
Despesas FAT	0,70
Loas/RMV	0,55
Subsídios e subvenções	0,50
Relacionamento TN-BC	0,10
Demais	4,35
Saúde (custeio)	1,60
Educação (custeio)	0,35
Investimento	0,55

Bolsa-Família	0,40
Legislativo-Judiciário	0,45
Resto	1,00

Fonte: Previsão do autor, com base nos dados até outubro.

- a despesa do FAT é definida pela Constituição;
- as despesas de Loas, Bolsa-Família, saúde e educação são consideradas sociais e dificilmente os governantes vão se aventurar a mexer muito nesse "vespeiro";
- as despesas de subsídios e subvenções podem de fato cair um pouco, mas envolvem brigas homéricas com os *lobbies* que estão por trás das despesas com securitização da dívida agrícola e com os fundos regionais;
- a despesa com o relacionamento Tesouro Nacional/Banco Central diz respeito ao funcionamento normal do Banco Central e, além disso, é virtualmente irrelevante;
- a despesa com Legislativo e Judiciário pode cair um pouco, mas a briga com esses setores corre o risco de deixar o Executivo em maus lençóis; e
- o gasto com investimento público, ao invés de diminuir, deveria aumentar.

A conclusão é que "sobram" para receber a incidência dos pretendidos 0,5% do ajuste apenas 1% do PIB — dos quase 24% do PIB de gasto total. Ou seja, quase todos os ministérios precisariam de um corte de 50% em seus recursos. Em resumo: não é preciso ser um especialista em ciência política para perceber que a viabilidade de isso ocorrer, em um país como o Brasil, com as dificuldades que existem para montar uma coalizão governamental, é próxima de zero.

A verdade, nua e crua

Certa vez, uma pessoa do meio dos economistas, crítica da política fiscal, manifestou-se nos seguintes termos, diante da pergunta do jornalista acerca de se, em um cenário de restrição fiscal, "existiriam recursos para tratar de tudo". A resposta, representativa de um certo modo de pensar muito presente em parte do universo político, foi eloqüente: "Se não se submeter a área social às chamadas restrições macroeconômicas, é possível." O problema seria representado pelo fato de que "(as autoridades) estão na armadilha do ajuste fiscal de cortar recursos destinados à área social para fechar as contas do Governo" *(O Globo*, 22/6/2003).

Note o leitor três elementos emblemáticos desse tipo de raciocínio. O primeiro é a idéia de que a denominada "área social" não deveria estar submetida às "chamadas restrições macroeconômicas". Isso equivale ao leitor deixar de fora a alimentação da sua "chamada restrição orçamentária", uma vez que precisa comer, assim como o Estado tem de atender às demandas sociais. Resta saber quem financiaria a sua compra do supermercado…. O raciocínio envolve o pressuposto de que algumas áreas deveriam ter um cheque em branco para gastar.

O segundo elemento a considerar é a idéia de que existiria uma "armadilha" na qual as autoridades teriam caído, "aceitando", de alguma forma, as regras do ajuste fiscal. Implica supor que teria sido possível raciocinar em outros termos. Quais? Nunca fica muito claro, embora haja razões para suspeitar de que o desfecho pode ser o retorno da inflação.[3]

O terceiro elemento interessante da frase é a alusão aos cortes do gasto. Há 20 anos que certa parte da *intelligentzia* brasileira clama contra o corte de gastos — e o gasto só faz aumentar. Como essas manifestações costumam emergir de grupos com raízes em determinada esquerda nostálgica, podemos repetir a frase escrita em um muro de Praga, nos idos de 1968: "Acorda, Lenin: eles enlouqueceram." Não poderia haver divórcio mais completo entre a retórica e a realidade.

A verdade nua e crua é que o gasto primário do Governo Central aumentou dez pontos do PIB, entre 1991 e 2006, em áreas passíveis de ser consideradas perfeitamente meritórias em linhas gerais e em esfera individual, mas no seu conjunto conformam um padrão de intervenção estatal que deixa muito a desejar e que está na raiz do nosso baixo crescimento, resultado de uma carga tributária recorde para um país de renda média, combinada com níveis

ínfimos de investimento público. De certa maneira, o Estado brasileiro é um elefante com anemia: pesado, mas não funciona nada bem.

Vamos explorar um pouco mais o tema no próximo capítulo.

1

Mesmo comparando universos similares e agregando Loas e RMVs, a soma de indivíduos com benefícios assistenciais, sejam do primeiro ou do segundo tipo, passou de 1,3 milhão de pessoas em dezembro de 1995, para 2,8 milhões de pessoas, 10 anos depois, representando um aumento (físico) de 7,5 % a.a., conforme informações do Anuário Estatístico da Previdência Social (benefícios ativos).

2

As maiores transferências para estados e municípios refletem o aumento da receita que foi necessário para financiar o maior gasto, parte da qual "voltou" para o incremento deste, pela relação existente entre as transferências e a receita. Isto é, mais gasto exige o financiamento via receita e parte da variação desta implica um novo aumento da despesa.

3

É inevitável, neste ponto específico, a lembrança da contundência da Sra. Thatcher quando, diante das críticas do trabalhismo tradicional à sua política de ajuste, encarava fria e didaticamente o Parlamento britânico e soletrava, com contundência e letra por letra, as palavras enfáticas: "TINA: There Is No Alternative"…

Capítulo

5

A macroeconomia da estagnação

"O Brasil tem um grande futuro. O Brasil teve um grande futuro. O Brasil terá sempre um grande futuro?"

Clemenceau, após retornar do Brasil;
citado por Ronaldo Hilton na apresentação do livro
***Farquhar — O último Titã,* de Charles Gauld, 1964**

No vasto repertório de piadas sobre os economistas, uma das melhores — importada, daí a referência geográfica — é a que retrata o diálogo entre uma paciente, solteira, habitante de Nova York com uma doença grave e o diagnóstico de que, por conta disso, seu horizonte de vida dificilmente iria ultrapassar seis meses. Angustiada, a pessoa consulta uma amiga sobre a melhor forma de encarar o destino, diante do que a amiga lhe sugere casar-se com um economista e morar em Dakota do Sul. Perplexa, ela pergunta a razão de tão estranha recomendação e, ao indagar se isso por acaso iria curá-la, ouve então a resposta: "Não vai fazer a menor diferença, mas os seis meses de vida vão parecer seis anos." Confesso que nunca estive em Dakota do Sul, mas conheço bem os economistas e sei que somos bastante sombrios. Imagino, então, que deve haver lugares mais empolgantes que a cidade para se morar… O problema é que, quase sempre, os macroeconomistas fazemos recomendações que, não por ser enfadonhas, deixam de ser pertinentes. Nelson Rodrigues, a respeito do universo do futebol, comentava: "A verdade está com a imaginação dos locutores de rádio e não com a burrice do vídeo-teipe." Em geral, os economistas somos acusados, não sem justiça, de não termos imaginação (dos locutores de rádio) e sugerir caminhos por onde as pessoas não gostam de transitar. O problema é que, muitas vezes, a recusa em seguir esse caminho leva a outras trilhas que estão longe de conduzir ao paraíso. É o que veremos neste capítulo.

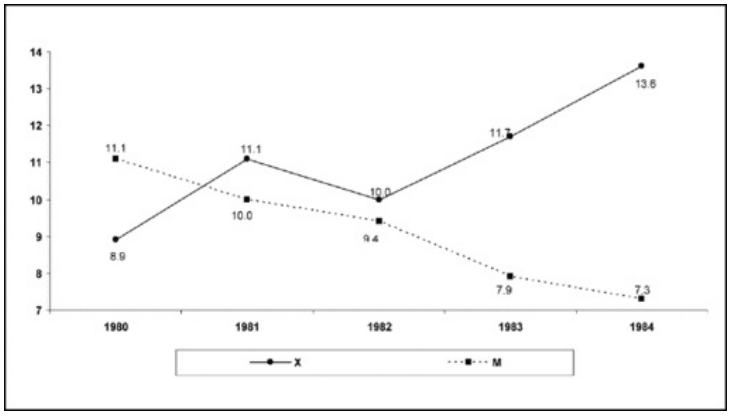
As origens da estagnação: os anos 80

A origem do baixo crescimento da economia brasileira remonta à crise do começo dos anos 80. O termo “estagnação” é usado neste capítulo mais como referência geral a um contexto de atraso relativo que como descrição fiel da realidade, uma vez que na década dos 1990 e na atual — ao contrário dos anos 80 — o país, mal ou bem, cresceu um pouco. Contudo, ele o fez a um ritmo insatisfatório e muito aquém da maioria das economias do mundo.

Na raiz desse processo, como afirmávamos, está a crise pela qual passou o Brasil a partir do final de 1980. Enfrentando o segundo choque do petróleo — em uma economia ainda muitíssimo dependente das importações desse produto — combinado com o choque de juros promovido por Paul Volcker, que na presidência do FED levou as taxas de juros dos Estados Unidos a patamares nunca vistos — da ordem de 20% — e arrastou à crise todos os grandes endividados do mundo, o Brasil teve de fazer um ajuste súbito da sua economia. O objetivo foi gerar saldos exportáveis com os quais, diante da retração da liquidez internacional, seriam pagos os juros da dívida externa, em vez de honrá-los contabilmente mediante novos empréstimos, em um processo de endividamento de tipo “bola de neve”, que ameaçava levar o país, mais cedo ou mais tarde, ao *default.* A necessidade de aumentar as exportações e, de maneira conjunta, diminuir as importações como proporção do PIB obrigou, na composição da demanda agregada, a uma contenção severa da absorção doméstica. O Gráfico 5.1 mostra que, a preços constantes de 1980, em apenas quatro anos, entre 1980 e 1984, as exportações de bens e serviços reais aumentaram de 9% para 14% do PIB e as importações caíram de 11% para 7% do PIB. Ao todo, o Brasil fez em quatro anos um ajuste de impressionantes 9% do PIB. Fizemos o ajuste externo, à custa, porém, de um enorme problema interno: entre 1980 e 1983, o PIB encolheu mais de 6%, o desemprego aumentou de forma drástica e a taxa de investimento foi ao chão: para um índice 100 em 1980, em 1983 a Formação Bruta de Capital Fixo tinha despencado a um nível de menos de 70 (Gráfico 5.2).

Gráfico 5.1

Exportações e importações de bens e serviços reais — Preços constantes de 1980 (% PIB a preços constantes)



Fonte: IBGE.

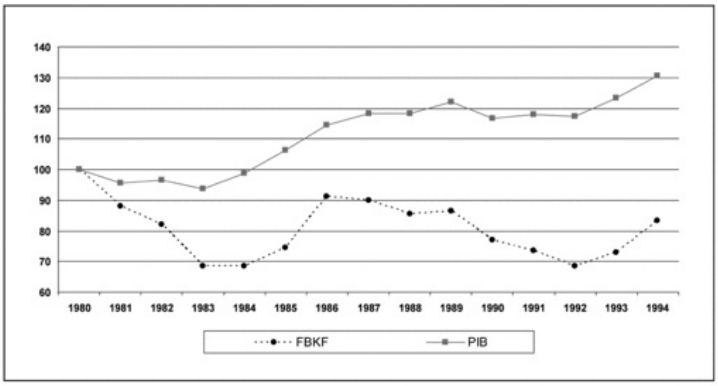
Nos anos seguintes, a situação melhorou, o PIB aumentou, houve algumas oscilações, nova crise no final dos anos 80 e começo dos anos 90 e, em 1993-1994, houve uma forte recuperação, combinando inicialmente o estímulo de baixas taxas de juros reais em 1993, o "efeito-mola" inicial depois de três anos de crise — associado à satisfação de uma demanda reprimida — e o *boom* dos primeiros meses do Plano Real em 1994.

Os fatos mais relevantes para a discussão deste capítulo, todavia, são que:

• em 1984, após a recuperação desse ano, o PIB ainda não tinha retornado ao nível de 1980, mas a queda da FBKF tinha sido muito mais intensa; e

Gráfico 5.2

Índices reais: FBKF e PIB (base 1980 = 100)



Fonte: IBGE.

• mesmo com a recuperação posterior a 1984, o crescimento dos dez anos seguintes, além de deixar a desejar, deu-se no contexto em que o desempenho do investimento ficou mais uma vez aquém do da economia como um todo: nos dez anos entre 1985-1994, a taxa de variação média anual da FBKF foi de

apenas 2%, inferior à do crescimento do PIB, que já não foi nada espetacular (2,8% a.a.).

O resultado disso é que, em termos reais, o índice da FBKF em 1994 era ainda 17% inferior ao de 1980, indicando uma queda significativa da taxa de investimento, já que nesses 14 anos o PIB cresceu a uma taxa acumulada de 30%.

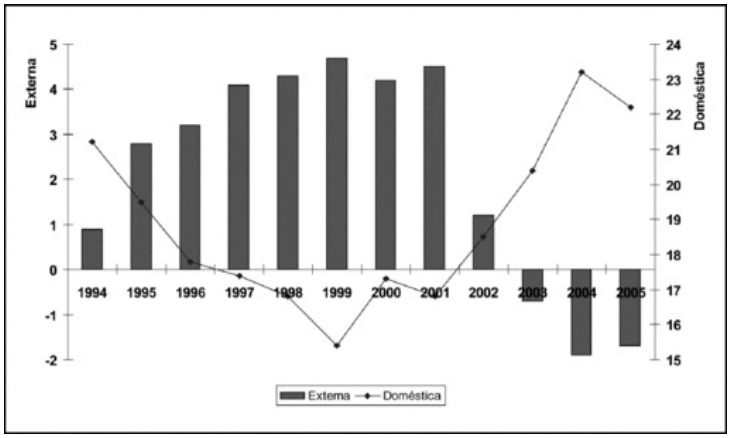
O Plano Real: a chance desperdiçada

Em 1994, com a estabilização, o país poderia ter iniciado um ciclo longo de elevação das taxas de investimento e de crescimento da economia, se o Plano Real tivesse deslanchado uma política destinada a aumentar o investimento, preservando o equilíbrio macroeconômico. Como se sabe, porém, uma política fiscal muito relaxada — cabe lembrar que o setor público teve déficit primário, na média de 1995-1998 — e a rápida deterioração do resultado da balança comercial após o plano deram origem a déficits expressivos, tanto fiscal quanto externo, gerando em conseqüência uma intensa acumulação de dívidas — pública e externa — e prenunciando o surgimento de uma crise posterior, como de fato acabou acontecendo em 1998-1999.

O Gráfico 5.3 mostra que a poupança externa — nada mais do que o resultado em conta-corrente do Balanço de Pagamentos com sinal trocado — antes de aceitáveis 1% do PIB, aproximadamente, cresceu a níveis perigosos, de quase 5% do PIB em 1994, anos depois. Não só isso acentuou a dependência em relação ao financiamento externo — instável por natureza — como também ocorreu sem que o país se beneficiasse de um surto de investimento: a preços correntes, a taxa de investimento, antes de 20,8% do PIB em 1994 — nível já insatisfatório, em função do comportamento da variável nos anos anteriores, como vimos —, foi, na média, de 19,8% do PIB nos quatro anos entre 1995/ 1998. O que fez a poupança externa, então? Basicamente, serviu para financiar um aumento do consumo total, que era de 77,5% do PIB em 1994 e na média de 1995/1998 subiu para 80,6% do PIB. Como se vê no Gráfico 5.3, pode-se concluir que o aumento da poupança externa e a redução da poupança doméstica andaram de mãos dadas no período.

Gráfico 5.3

Poupança externa e poupança doméstica (% PIB)



Fonte: IBGE.

É difícil não chegar à conclusão de que, se as medidas de ajuste tomadas em 1999 tivessem sido adotadas quatro anos antes, a história do Plano Real poderia ter sido muito diferente. Essas, no entanto, são águas passadas.

1999: o ajuste necessário

No final de 1998, o país apresentava um resultado primário nulo e o déficit em conta-corrente vinha gerando um endividamento externo explosivo. Era necessário fazer um duplo ajuste: fiscal e externo. Foi exatamente isso o que se fez em 1999. Na fase de ajuste, contudo, as “dores do parto” foram intensas: o aumento de carga tributária extraiu renda das pessoas e, para abrir caminho à reedição de um ajuste muito similar ao de 1981-1983, a absorção doméstica teria de cair, criando espaço para o aumento das exportações líquidas. O resultado foi que, entre 1998 e 2002, as exportações de bens e serviços reais passaram de 7,4% para 15,5% do PIB, a preços correntes. Pela intensidade da desvalorização — que afeta o valor em reais — , as importações de bens e serviços reais também aumentaram, porém menos, de 9,6% para 13,4% do PIB e a preços correntes. Em conseqüência, entre 1998 e 2002, o saldo de transações reais com o exterior passou de um valor negativo de 2,2% do PIB para um saldo positivo de 2,1% do PIB — um ajuste de 4,3% do PIB em quatro anos. No já citado Gráfico 5.3, a poupança externa e a doméstica voltaram a ter comportamentos sincronizados em direção oposta — invertendo a tendência observada de cada uma das duas variáveis até 1999.

A contrapartida da melhoria externa foi que o consumo das famílias pagou o preço do ajuste: nos quatro anos de 1998 a 2002, o crescimento *per capita* do consumo privado foi apenas negativo. O nível de bem-estar, efetivamente, caiu. Como nos anos 80 — ainda que com menor intensidade — o país tinha feito a mudança externa necessária nas contas externas, mas pagando um custo interno importante.

Um dado relevante é que, ao contrário do ocorrido quase duas décadas antes, dessa vez a deterioração do investimento não foi tão intensa, uma vez que o grosso do ajustamento se deu pelo lado do consumo. De fato, a preços correntes, o investimento, na média de 1999-2002, foi de 19% do PIB, inferior, mas não tão distante dos 19,8% do PIB de 1995-1998, uma experiência muito diferente que a do colapso de 19811983. Isso, que a princípio seria positivo, foi encarado de modo negativo pela população, que sentiu na pele — ou no bolso — a incidência do ajuste sobre o consumo.

O fato traz à baila a reflexão de Roberto Campos acerca da dificuldade de os políticos com visão de longo prazo terem êxito na profissão: “Minha capacidade de previsão e percepção é muito superior à capacidade de persuasão. Há políticos bem-sucedidos que, enquanto incapazes de prever e extremamente capazes de repetir erros, têm uma infinita capacidade de

convencimento. O triste é verificar que (eles) podem fazer apostas erradas, repeti-las e ainda ter sucesso político.” O duplo ajuste, fiscal e externo, de 1999-2002, foi correto, mas, sem dúvida, mal avaliado pela população — que, vale lembrar, avaliava bem as políticas de 1995-1998, quando o consumo aumentou, mas o país se encaminhou para uma crise.

O custo do assistencialismo

Quando escreveu no ano 2000 sobre as eleições de 2002 na coluna “Coisas da política”, um conhecidojornalista político (Teodomiro Braga) afirmava: “O atual modelo de desenvolvimento se esgotou, no conceito popular. [As] sondagens revelam um irreversível desejo nacional de mudanças em relação ao que aí está. Traduzindo para o dia-a-dia, isto quer dizer que FH, se quiser fazer o sucessor, terá de incorporar à sua política econômica os fatores pelos quais anseiam os milhões de descamisados hoje mais órfãos do que nunca: aumento de emprego, salário mínimo maior (…) mais atenção aos aposentados e por aí afora” *(Jornal do Brasil*, 10/5/2000).

Observe o leitor que, na época, entre 1998 e 2000, tirando as transferências a estados e municípios — que aumentavam em parte em função do aumento da receita —, os componentes restantes do gasto público primário do Governo Central, na Tabela 4.2, tinham caído de 16,1% para 15,8% do PIB, refletindo certo esforço de ajustamento inicial — depois relaxado a caminho de 2002. Se atentarmos bem para o que foi feito nos anos subseqüentes, nota-se que o objetivo da política fiscal nos últimos anos foi, sem descuidar da geração de superávits primários, atender exatamente aos anseios proclamados naquela coluna do jornalismo político no ano 2000: aumentar o salário mínimo, atender aos desejos de um maior gasto assistencial, dar aumentos reais aos aposentados, etc.

Ao financiar esse aumento do gasto público mediante novas elevações da carga tributária, porém, obtém-se um efeito que, embora possa ser neutro do ponto de vista fiscal, não é neutro quanto à composição da poupança doméstica. Por exemplo: se são retirados — via impostos — R$ 100 de quem poupa uma parte da sua renda — pessoas das classes média e alta e empresas, de modo geral —, e tais recursos são transferidos a quem tende a gastar 100% do que recebe em bens de consumo, uma situação na qual o superávit primário se mantém com a combinação de aumentos da carga tributária e da relação gasto público/PIB pode ser acompanhada de uma deterioração da poupança doméstica. Não é de estranhar, assim, que no Gráfico 5.3 a partir de 2004 haja uma inflexão no comportamento até então ascendente da poupança doméstica, junto com um aumento do consumo expresso como proporção do PIB (Gráfico 5.4).

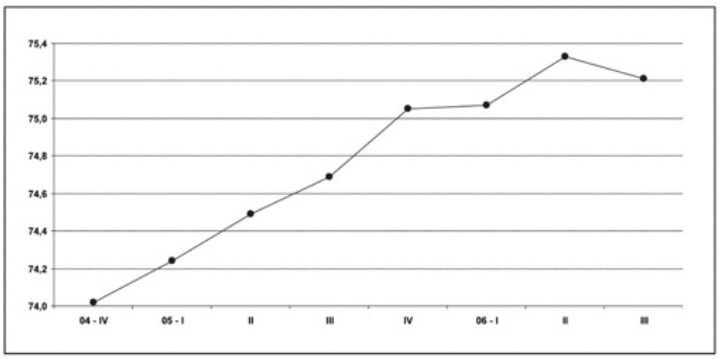
O assistencialismo tem diversas justificativas, mas ele tem um custo e se mede pela dificuldade de conseguir ao mesmo tempo atender a esse tipo de demandas e elevar a taxa de investimento na proporção necessária para o país

atingir as taxas de crescimento desejadas. Sintomaticamente, na “Carta do IBRE”, a revista *Conjuntura Econômica*, em artigo com título “O árduo caminho para o crescimento”, no número de dezembro de 2006, concluía que “o que é incompatível com um ritmo de crescimento acelerado e sustentável no longo prazo é o atual contrato social e não a taxa de juros”.

O resultado dos diversos ziguezagues da economia nos últimos 15 anos pode ser visto nas taxas de crescimento por períodos de quatro anos, mostradas na Tabela 5.1. Nota-se que, além da deterioração observada na taxa de investimento de 1980 até 1994 e à qual já nos referimos, nos 12 anos entre 1994 e 2006 a FBKF continuou crescendo, na média, abaixo do crescimento da economia: 1,9% a.a. contra um aumento do PIB de 2,4% a.a. Como no começo do Plano Real, o grande problema para crescer continua sendo hoje a escassez de investimento. Aumentar a FBKF requer que o consumo ceda espaço para isso na composição do PIB — e isso é sempre difícil no âmbito político.

Gráfico 5.4

Consumo total — Acumulado em quatro trimestres (% PIB)



Fonte: IBGE.

A Tabela 5.2 mostra a composição do crescimento em função da contribuição de cada fator. Todos os anos, cada número da Tabela é resultado da multiplicação do crescimento da variável pelo peso da mesma no ano anterior. Por exemplo, se uma variável pesa 50% do PIB e cresce 1%, sua contribuição ao crescimento será de 0,01 x 0,50 = 0,5%, indicando que, se as demais variáveis que formam o PIB se conservassem estáveis, o PIB teria uma expansão de 0,5%. Altas taxas de crescimento incidentes sobre uma variável que pesa pouco ou um peso muito alto, porém multiplicado por um crescimento pobre, implicam pouco dinamismo para a economia como um todo. Em 2006, estima-se que o peso das categorias de demanda na composição do PIB seja em torno do seguinte, lembrando que as importações

de bens e serviços reais entram na equação com sinal negativo e a soma dos pesos, naturalmente, compõe 100% do PIB:

- Consumo privado: 56%
- Consumo do Governo: 20%
- Investimento: 20%
- Variação de estoques: 1%
- Saldo transações reais: 3%
- Exportações reais: 17%
- Importações reais: 14%
- Total: 100%

Tabela 5.1

Taxas de crescimento — Médias por período (% a.a.)

Período	Consumo famílias	Consumo Governo	FBKF	Exportações	Importações	PIB
1991/94	2,8	1,9	2,0	6,5	15,4	2,8
1995/98	3,6	1,8	4,3	3,3	12,8	2,6
1999/02	0,9	1,5	-1,6	9,7	- 4,3	2,1
2003/06	2,5	1,2	3,2	10,7	9,5	2,6

*Fonte:*IBGE. Para 2006, previsão IPEA.

Em uma situação de normalidade, com a economia equilibrada até certo ponto, a variação de estoques deveria ser próxima de zero e as mudanças no saldo de transações reais não deveriam afetar de forma significativa a composição do crescimento. Nas fases em que o saldo de transações reais muda muito este pode influenciar — em um sentido ou em outro — o PIB. Por exemplo, a preços correntes, entre 1998 e 2004 o saldo de transações reais com o exterior teve uma mudança de sete pontos do PIB, o que contribuiu para gerar um efeito favorável sobre a demanda e em conseqüência sobre o PIB. Já a partir de então, o quadro se inverteu e o peso do saldo em transações

reais com o exterior perdeu força, implicando uma contribuição inicialmente menor e posteriormente negativa para o crescimento do PIB.

Tabela 5.2

Composição do crescimento — Médias por período

Período	Consumo famílias	Consumo Governo	FBKF	Variação estoques	Exportações	Importações	Saldo	PIB
1991/94	1,7	0,4	0,4	0,9	0,7	-1,3	-0,6	2,8
1995/98	2,2	0,3	0,9	0,2	0,2	-1,2	-1,0	2,6
1999/02	0,6	0,3	-0,3	0,1	1,0	0,4	1,4	2,1
2003/06	1,4	0,2	0,6	-0,2	1,8	-1,2	0,6	2,6

Fonte: IBGE. Para 2006, previsão Ipea.

O quadro exposto na Tabela 5.2 pode ser interpretado assim: entre 1994 e 1998, o *boom* das importações trouxe uma contribuição negativa do setor externo ao crescimento. Após o ajuste de 1999, nos quatro anos de 1999-2002 a desvalorização da época representou um estímulo importante para a economia, na forma de um forte crescimento das exportações, combinada com uma certa substituição de importações. A melhora dos preços relativos foi tão intensa que seus efeitos se mantiveram no conjunto dos quatro anos seguintes (2003/2006), mas com intensidade menor apesar da apreciação ocorrida no período. Em 2006, mantida a situação cambial, talvez o país esteja ingressando em uma fase em que a contribuição da demanda líquida externa ao crescimento será negativa por alguns anos, em função da cominação de um crescimento fraco do *quantum* de exportações, somado a um forte crescimento das importações. Vale ressaltar que, para minimizar um pouco a volatilidade e tomando como referência períodos de dois anos, a média da contribuição do setor externo ao crescimento do PIB, mostrada na coluna de “saldo” — das exportações líquidas — da Tabela 5.2, em % do PIB, foi de:

- 1995/1996: -1,7% (contribuição negativa para o crescimento)
- 1997/1998: -0,3%
- 1999/2000: 0,9% (contribuição positiva para o crescimento)

- 2001/2002: 1,9%
- 2003/2004 1,4%
- 2005/2006: -0,2% (mais uma vez negativa)

e deverá ser ainda mais negativa em 2007. O entendimento desse fenômeno como um resultado dos efeitos defasados do câmbio parece mais ou menos intuitivo.

A volta de 360 graus

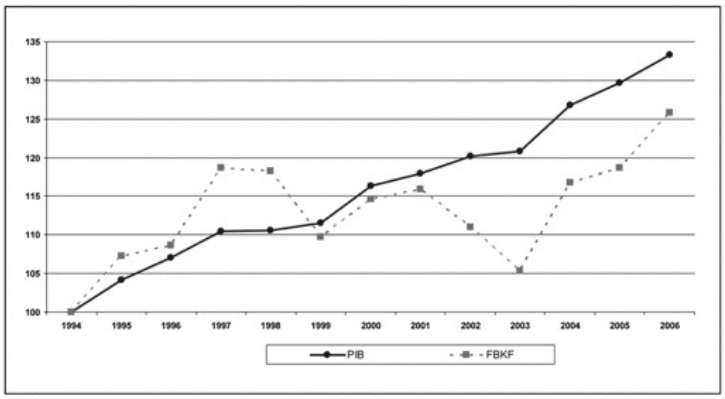
Repetindo o que já foi mostrado no Gráfico 5.2 para o período 19811994, também entre 1994 e 2006 a FBKF cresceu abaixo do PIB, como se vê no Gráfico 5.5. Com esse quadro, as dúvidas sobre o futuro manifestadas na epígrafe há várias décadas tornam-se mais atuais do que nunca.

Na Tabela 5.2, para que a economia tivesse tido um maior dinamismo nos últimos quatro anos, seria necessário que a menor contribuição da demanda líquida externa ao crescimento fosse compensada por um maior estímulo vindo do investimento. O investimento teve um desempenho melhor, sem dúvida, que nos quatro anos anteriores, mas ainda assim insuficiente: nos quatro anos 2003/2006, a taxa de investimento a preços correntes foi de 19,4% do PIB, melhor que os 19% do PIB de 1999/2002, mas abaixo dos 19,8% do PIB de 1995/1998 e muito abaixo dos 20,8% do PIB de 1994, no começo do Plano Real.

Otto Lara Resende, ao refletir sobre o avanço do tempo, referiu-se certa vez ao fato de que “ultimamente, passaram-se muitos anos”. Olhando para os números da taxa de investimento e mais uma vez para o Gráfico 5.3, a impressão é a de que o Brasil andou em círculos: em 1994, tinha uma situação externa sob controle, precisava acelerar o crescimento e para isso era fundamental aumentar a taxa de investimento. Depois disso, a poupança doméstica — já insuficiente para poder aspirar a um crescimento da economia de 5% a.a. — desabou e a poupança externa aumentou de maneira excessiva, ao mesmo tempo que o investimento era insatisfatório. Após a crise de 1999, a poupança externa desapareceu e se converteu em despoupança e a poupança doméstica se recuperou, mas não a ponto de ser suficiente para financiar um aumento do investimento. A partir de 2004, a poupança doméstica voltou a cair e a poupança externa tende a retornar aos poucos ao terreno positivo, ao mesmo tempo que a taxa de investimento melhora, mas pouco. Daqui a um par de anos, poderemos ter, por coincidência, números muito parecidos com os de 1994: poupança externa da ordem de 1% do PIB, poupança doméstica de 21% do PIB e formação bruta de capital total de 22% do PIB, sendo 21% do PIB de FKBF e 1% do PIB de variação de estoques. Teremos perdido então 15 anos dando um giro de 360 graus… Com um detalhe: o gasto primário do Governo Central, que era de menos de 17% do PIB em 1994, poderá chegar a mais de 24% do PIB.

Gráfico 5.5

Índices reais: FBKF e PIB (base 1994 = 100)



Para crescer entre 4,5% e 5% por um longo período e não apenas espasmodicamente como em 2000 ou 2004, o país precisa ter uma taxa de investimento — hoje de 20% do PIB — da ordem de 25% do PIB. A mudança do setor externo pode abrir espaço para uma parte desse aumento, mas é importante que esse espaço não seja tomado pelo consumo. Por isso, é fundamental conter o ritmo de expansão do consumo privado e aumentar o gasto corrente do Governo abaixo do crescimento do PIB. Como nas Contas Nacionais parte das despesas do Governo, por meio de transferências, representa renda privada — a que é ligada, por exemplo, ao pagamento de aposentadorias, pensões e benefícios assistenciais —, é preciso entender que, em ambos os casos, estamos falando de colocar um freio nas políticas assistencialistas que foram o destaque da política fiscal nos últimos anos. Voltaremos a essas questões mais tarde.

Capítulo

6

Os equívocos sobre o modelo argentino

“A distância é a alma da beleza.”

Simone Veil

Guimarães Rosa afirmava o seguinte: “Brasil e América Latina são como dois irmãos que colados pelas costas não conseguem ver seus rostos.” Há muito de verdade nisso. O desconhecimento mútuo gera por vezes alguns mitos sobre a realidade vizinha. É isso que faz com que proliferem certos equívocos no debate político acerca dos rumos a seguir. Como o Brasil tem crescido pouco, e a Argentina, nos últimos anos, tem crescido muito, ao mesmo tempo que o presidente Nestor Kirchner adota uma retórica aparentemente bastante agressiva em relação ao “neoliberalismo dos anos 90”, é de certa forma natural que sua pregação seja vista com interesse no Brasil e tenha influência no debate local. Por isso, convém colocar uma lupa sobre o que está acontecendo com a economia do nosso principal sócio no Mercosul.

Duas verdades essenciais

A idéia de que “para o Brasil crescer, precisa fazer como a Argentina” vem ganhando adeptos no meio político brasileiro, o que não deixa de ser compreensível, em face do contraste entre o desempenho de ambas as economias nos últimos quatro anos. Para avaliar melhor essa questão, porém, é útil se despir de preconceitos ideológicos e simpatias prévias por um ou outro pólo do debate. Preconceitos costumam conspirar contra as boas análises e a Argentina dos últimos anos é um bom exemplo disso.

Há duas verdades essenciais, sem as quais é impossível entender os acontecimentos do país vizinho e que devem servir de parâmetros de referência no debate. No entanto, tais verdades são difíceis de ser aceitas pelos que se digladiam em ambos os cantos do ringue da disputa ideológica. Nessa confrontação, de forma meio caricaturesca, podem ser definidos dois grupos. Por um lado, estão os “adeptos do livre-mercado”, digamos, que comparam Kirchner a Chávez e o avaliam como um típico populista latino-americano, que se recusaria a adotar medidas ortodoxas e se beneficia de um ato condenável (a moratória) praticado antes de ele assumir. A descrição é bastante imprecisa. Além de haver diferenças importantes entre Kirchner e Chávez e de não ser correto afirmar que a Argentina não adotou medidas ortodoxas, a primeira verdade essencial, por vezes ignorada por algumas pessoas deste grupo, é que em 2001 a moratória era simplesmente inevitável na Argentina. Sem divisas, na presença de uma desvalorização imposta pelas circunstâncias e com a maior parte da dívida pública sendo externa, era impossível elevar o superávit primário aos níveis que teriam sido necessários para arcar com os custos da desvalorização sobre a conta de juros. Considerar que havia como seguir outro caminho é pretender que uma pessoa com 110 quilos emagreça 30 quilos em 30 dias. Se é verdade que, em condições normais, as dívidas devem ser pagas, entre outras coisas, por razões de ordem moral, não havia uma questão moral envolvida na Argentina em 2001 porque as circunstâncias não tinham nada de normais. O mais fanático dos ministros de Economia liberais teria tido a mesma dificuldade para honrar a dívida externa que teve a Argentina depois do colapso de 2001-2002.[1]

No outro lado do debate, estão aqueles para os quais a estratégia argentina deveria servir de exemplo para o Brasil. Aqui aparece a segunda verdade essencial, que esse grupo tem dificuldades de aceitar: um perdão da dívida de 70% ou 75% para um país altamente endividado representa um poderoso fator de ajustamento estrutural, não importa a qualidade das políticas

implementadas a partir da obtenção do ajustamento. Quando um país vê, da noite para o dia, desaparecer uma parte substancial do seu endividamento, recursos que antes seriam destinados ao pagamento dos credores se tornam disponíveis para outros fins e surge um espaço enorme para implementar novas políticas. Entre outras coisas, pela percepção por parte do público de que, no horizonte visível, não há maiores obstáculos pela frente, de modo contrário à percepção que se tinha anteriormente. Isso é ampliado quando os grandes perdedores da moratória são agentes econômicos externos ao país. Se a Argentina teve um excelente desempenho depois de 2002 não foi apenas pelas políticas implementadas desde então, mas também pela intensidade das perdas que os credores sofreram com a moratória e que diminuiu de maneira drástica as relações dívida externa/PIB e dívida pública/PIB.

A pergunta relevante, no caso aos adeptos da "solução Argentina", é qual seria o sentido de o Brasil praticar uma moratória impondo uma perda compulsória — por definição, traumática — quando as circunstâncias locais não guardam a menor relação com a da Argentina de 2001: a dívida externa não é um problema e, se a perda for aplicada aos detentores de dívida pública interna, os castigados serão não as "viúvas italianas" ou os "credores de Wall Street" e sim a classe média brasileira que aplica em peso suas economias em fundos de investimento lastreados em títulos públicos. Além de o Supremo Tribunal Federal dar ganho de causa ao primeiro aplicador que lá se apresentar em defesa dos seus direitos — o Brasil de hoje é muito diferente do de 1990, quando foi feito o confisco no Plano Collor —, a própria governabilidade do país seria afetada.

O peso do poder na política Argentina

Um elemento fundamental para entender as diferenças existentes entre o Brasil e a Argentina é o poder que tem o presidente da república. Cabe lembrar que na Argentina os sucessivos governos democráticos, na prática, desde os anos 80, foram moldando o Poder Judiciário aos seus interesses, a ponto de por vezes a imprensa chegar a falar em "juízes oficialistas" nas votações da Corte Suprema de Justiça (o equivalente ao STF). Além disso, na distribuição das bancadas o peronismo tem um peso no Congresso muito maior do que o dos partidos que elegem o presidente da República no Brasil.

Mauricio Rojas, intelectual chileno, autor do livro *Historia de la crisis Argentina*, afirma: "A Argentina não tem uma cultura democrática, mas sim uma força política chamada peronismo, que ou governa ou torna o país ingovernável." Trata-se de uma definição adequada ao que tem sido observado ao longo de sucessivos governos. Na prática, com influência sobre a Justiça, com domínio sobre o Parlamento e com o controle dos sindicatos, um presidente da república de origem peronista tem um poder na Argentina que é inimaginável nas condições brasileiras. Não foi assim em 1974-1975, após a morte de Perón, porque o poder ficou com a sua esposa, cuja inaptidão para o cargo era patente, revelando-se incapaz de controlar as diferentes facções do partido. Após a redemocratização, porém, tanto Menem durante seus dois mandatos, como Duhalde por um breve período e depois Kirchner desde então têm sabido usar o espaço de forma a manter sob controle a economia, com recursos de poder com os quais um presidente brasileiro simplesmente não conta. Em particular, Kirchner tem sido favorecido pela virtual ausência de oposição, entendida como um grupo político com chances concretas de aspirar à alternância de poder, após a *débâcle* dos radicais.[2]

Além disso, como frisa Analía Del Franco, da empresa de consultoria Analogias: "Os argentinos gostamos de autoridade e só respeitamos aquele que demonstra possuí-la. Por isso o peronismo faz sucesso até hoje." Kirchner, em especial, soube se aproveitar dessa característica do país com extrema eficácia. Uma pequena amostra do exercício desse poder foi dada há pouco tempo quando, diante da ameaça que paira sobre o abastecimento de energia daqui a dois ou três anos — algo com um certo paralelo com o debate existente sobre o tema no Brasil —, uma entidade empresarial planejava organizar um evento importante sobre o tema, chamando a atenção para os riscos envolvidos. Com os palestrantes já definidos, os convites impressos e a convocação para o evento já na rua, para o qual os convidados — em sua

maioria, pessoas do setor e representantes do meio empresarial — já tinham confirmado presença, as autoridades, receosas da repercussão negativa da conferência, teriam ligado para os organizadores, por intermédio do ministro responsável pela articulação política, para informar, segundo relato jornalístico, que “o Governo não gostaria que a conferência fosse realizada”, após o que o evento foi sumariamente cancelado.

Em resumo, com influência no Judiciário, domínio do Legislativo, controle dos sindicatos, capacidade de pressão sobre a sociedade civil e praticamente sem oposição, um presidente da República na Argentina de hoje goza de graus de liberdade impossíveis de imaginar no Brasil. Lá, a pressão inflacionária pode, pelo menos por algum tempo, ser combatida por um controle de preços bastante draconiano. Aqui, é provável que isso acabasse por detonar críticas vigorosas da imprensa, decisões judiciais contrárias, tentativas do Congresso de reintroduzir a indexação salarial e uma reação poderosa do empresariado. Kirchner jamais poderia governar o Brasil como tem governado a Argentina.

A funcionalidade do modelo

Em que consiste o modelo argentino? Aos olhos dos seus defensores, basicamente no binômio “câmbio alto, juros baixos”. O contraste entre essa situação e o esquema de políticas que tem prevalecido nos últimos anos no Brasil, com dólar baixo e juros altos, parece claro. Para os críticos da política econômica seguida no Brasil, a diferença entre os resultados seria decorrência da diferença entre as políticas.

É preciso reconhecer que as políticas adotadas por Kirchner têm se revelado extremamente funcionais. Na Argentina, era comum a classe média aplicar uma parcela importante da sua poupança em divisas. Com o dólar alto, porém, o cidadão mais ou menos informado percebe que será difícil, em termos reais, haver uma maior desvalorização do peso, inibindo o seu interesse em comprar divisas e o levando a aceitar uma taxa de juros, nas aplicações em banco, que não seria atrativa se o dólar se revelasse uma opção mais interessante. Desse modo, o Governo consegue duas coisas importantes. Por um lado, um peso bastante desvalorizado, útil para sua base de sustentação no meio empresarial pela proteção que representa contra a concorrência dos produtos importados. Por outro, um amplo raio de manobra para o Banco Central praticar uma política de juros baixos. Um elemento adicional fundamental de se levar em consideração é que uma parte importante do aumento da receita tributária depois da crise de 2001-2002 foi representada pelas *retenciones*, nada mais do que uma forma de taxação sobre as exportações. Isso significa que um dólar alto tem uma vantagem importante de natureza fiscal para o Governo, pois ajuda na obtenção de um bom superávit primário.

O modelo tem funcionado, sem dúvida, mas antes de entrar em algumas considerações específicas para as quais é importante atentar, cabe fazer os seguintes esclarecimentos acerca das diferenças existentes entre as condições de contexto vigentes no país vizinho e aqui. Em primeiro lugar, um dólar mais alto do que aquele que vigoraria sem uma firme determinação governamental implica uma acumulação sistemática de reservas internacionais por parte do Banco Central, o qual, para não gerar desequilíbrios macroeconômicos, requer algum tipo de contrapartida. Esta é representada na Argentina pela ajuda fiscal, na forma de um superávit das contas públicas. Ou seja, a injeção monetária associada à “inundação de divisas” é compensada pela ação contracionista da diferença entre receitas e despesas fiscais, que contribui para enxugar a liquidez. Eis aí uma diferença crucial: a Argentina tem superávit

nas contas públicas — ponto ao qual retornaremos depois — enquanto o Brasil tem ainda um déficit de 3% do PIB.

A segunda diferença, conforme já ressaltado, é a vinculação entre o superávit em conta-corrente do Balanço de Pagamentos e o superávit primário, em função do peso das *retenciones* na receita. Um dólar alto ajuda a Balança Comercial, mas serve também aos propósitos fiscais, vinculação essa que não existiria no Brasil. A não ser, é claro, que o agronegócio aceitasse ser taxado pelas suas exportações, por exemplo, mas nesse ponto entra o elemento político ao qual fizemos alusão antes e nesse sentido, realisticamente, sabemos que uma medida desse gênero não tem a menor possibilidade de ser aprovada pelo Parlamento brasileiro.

A terceira diferença tem a ver com as diferenças históricas na conformação entre os sistemas financeiros de ambos os países. Na Argentina, há "n" famílias cujas poupanças, no momento da crise, estavam aplicadas em dólares — notas verdes, enfim. Ora, quando há uma megades-valorização e a perspectiva a partir de então é que o dólar, em termos reais, se aprecie, mesmo de forma moderada, há uma massa enorme de recursos de propriedade de residentes nacionais em condições de "aportar" no sistema, operando com um estímulo similar ao de um poderoso mecanismo de crédito — com a diferença de que as famílias, em vez de se endividarem em termos brutos, reduzem a sua posse de ativos financeiros. Um casal de classe média que juntou US$ 50 mil ou US$ 100 mil em dólares ao longo de anos — situação bastante comum na Argentina — não o fez para deixar as notas mofando em um cofre de banco sem render nada ou para, como se diz popularmente, serem aplicadas no "Colchão Bank". Essa família vai querer transformar esse poder de compra em bens — seja um carro, um imóvel ou mesmo uma nova TV. Ainda mais quando, em poucos meses, o poder aquisitivo desses recursos mais do que dobrou, como ocorreu na Argentina em meio à crise. O fato é que esse mecanismo é uma das razões do *boom* argentino dos últimos anos, o que dificilmente teria ocorrido no Brasil com a mesma intensidade em virtude de a poupança em dólares aqui não ter a mesma importância na vida das famílias.

Por último, uma diferença fundamental são as condições iniciais. A Argentina começou a adotar a política do "dólar alto" quando o PIB *per capita* tinha encolhido em torno de 25% em quatro anos; o desemprego atingia números nunca vistos nos últimos 70 anos; e os trabalhadores se submetiam a qualquer situação para poder manter o emprego. Em tais circunstâncias, foi possível defender essa política sem correr riscos imediatos de ter problemas sérios no *front* antiinflacionário. Depois da crise de 1981-

1983, excetuados alguns meses muito específicos depois do Plano Collor de 1990, porém, nunca mais houve no Brasil algo sequer parecido em termos de capacidade da política macroeconômica de implementar uma desvalorização sem correr maiores riscos de pressão sobre os preços e salários, dada a intensidade da recessão originalmente existente.

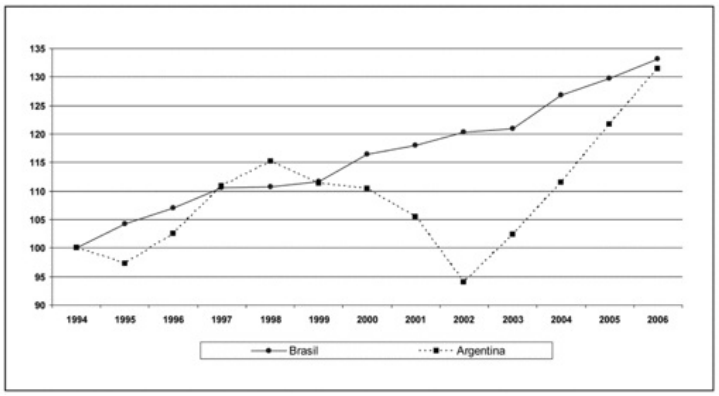
Algumas ponderações

Além dos elementos levantados, há alguns aspectos que cabe levar em conta na avaliação do comportamento recente da economia argentina, em comparação à brasileira. O mais importante deles é a consideração dos acontecimentos dos últimos quatro anos em perspectiva histórica, levando em conta o que tinha acontecido em período anterior. Nesse sentido, o Gráfico 6.1 é útil, ao considerar o ano do Plano Real (1994) como ponto de partida. É possível observar que a economia argentina teve muito maior volatilidade que a brasileira, mas apesar do crescimento recente o seu índice ainda está aquém do nosso. Enquanto a economia brasileira teve crescimento em todos os anos desde 1994, a economia argentina sofre uma contração absoluta em 5 dos 12 anos considerados. Isso não significa ignorar a importância da recuperação recente experimentada pelo país, mas sim entender que ela em parte se deve à existência de um vasto campo prévio para expansão, representado pela elevadíssima capacidade ociosa existente na economia em 2002.

Um outro fator importante a levar em conta são as diferenças entre as trajetórias da inflação. De certa forma, há razões para considerar que o Brasil representa um caso de privilégio ao combate à inflação, ainda que com algum custo em termos do desempenho do nível de atividade. A Argentina é uma espécie de "espelho oposto" disso, tendo priorizado o crescimento, mas com pressões inflacionárias importantes. Ao passo que nos últimos quatro anos a inflação foi cedendo aos poucos no Brasil, na Argentina ela aumentou fortemente depois de 2003 e só foi contida nos últimos meses devido ao controle de preços rígido implementado em 2006 (Tabela 6.1).

Gráfico 6.1

Índice de PIB real — Brasil e Argentina (1994 = 100)



*Fonte:*IBGE, INDEC. Para 2006, previsão do autor.

Tabela 6.1

Taxas de inflação ao consumidor:
Brasil e Argentina — Janeiro/Dezembro (%)

Ano	Brasil (IPCA)	Argentina (IPC)
2003	9,3	3,5
2004	7,6	6,1
2005	5,7	12,3
2006	3,1	9,8

Fontes: IBGE, INDEC. Para 2006, previsão do autor.

Tal controle de preços tem sido executado com mão de ferro pelo secretário de Comércio Interior, Guillermo Moreno, cujos poderes são tão grandes que, na prática, ele não se submete ao Ministério de Economia e cujo *modus operandi*foi descrito há pouco tempo por ele mesmo, evocando Luis XIV numa reunião com dirigentes empresariais, quando declarou: "O monopólio da violência é do Estado e o Estado somos nós. O Estado sou eu." Na tentativa de controlar os preços, ele tem se valido de diversas formas de pressão, tendo comando sobre as planilhas de composição de custos das principais empresas líderes do país, no que é uma espécie de versão local de um "Super-CIP". As empresas se queixam de estar sem margem, mas, com a economia crescendo 8% a.a., na prática têm aprendido a conviver com esses mecanismos heterodoxos de política.

No caso do Brasil, se algo assim tentasse ser implementado, porém, seria infinitas vezes mais difícil de colocar em prática. Primeiro, devido à maior complexidade da economia; segundo, seria preciso o máximo de Poder da República em pessoa na gestão operacional para que o controle fosse crível (uma vez que se comenta na Argentina que o presidente da República é quem teria ligado para algumas empresas a fim de reclamar dos seus preços, o que, se for verdade, dá uma idéia do ambiente vigente); terceiro, seria difícil sua implementação sem uma forte reação do empresariado; e quarto, teria de haver um acompanhamento de um controle das aspirações salariais dos sindicatos impossível de obter no Brasil, pelas diferenças entre as realidades sociais de um país e de outro.[3]

Um outro aspecto que cabe considerar é a crença — equivocada — de que a política adotada na Argentina estaria sendo muito boa para as exportações. Como mostra a Tabela 6.2, em todos os anos desde 1999, sem exceção, o desempenho exportador brasileiro foi melhor do que o argentino. Isso sugere que a superdesvalorização apenas mascara deficiências importantes de competitividade da economia argentina. Isto é, o fato de, apesar da ajuda do câmbio nos cinco anos seguintes à desvalorização, o crescimento médio em US$ das exportações ter sido de apenas 12% a.a., contra 19% a.a. do Brasil no mesmo período, indica que é preciso ir além da questão cambial para entender as raízes da situação dos setores, em cada um dos dois países.

A heterodoxia ortodoxa

A frase de Simone Veil citada na epígrafe dá uma pista de como nem sempre a realidade vista de perto é o que parece a um olhar distante. Nas caracterizações das disputas ideológicas, Kirchner tem se apresentado como o representante das idéias ditas de “esquerda”, ou “heterodoxas”, nesse sentido contrárias à “fúria neoliberal” dos anos 90.

Tabela 6.2

Crescimento das exportações (US$): Brasil e Argentina (%)

Ano	Brasil	Argentina
1999	-6,1	-11,8
2000	14,7	13,0
2001	5,7	0,8
2002	3,7	-3,4
2003	21,1	16,7
2004	32,0	15,4
2005	22,6	15,8
2006	16,0	15,0

Fontes: Banco Central, Ministério de Economia (Argentina). Para 2006, previsão do autor.

Quando vistas as nuanças de perto, porém, os dados podem ficar um pouco embaralhados. Há três fortes elementos de ortodoxia presentes na realidade argentina e que explicam parte do sucesso da política econômica de Kirchner. O primeiro é que ele se beneficia da reforma da Previdência Social aprovada nos anos da Presidência de Menem, quando Domingo Cavallo era o ministro de Economia. É verdade que a reforma teve um custo de transição muito elevado, responsável por parte da pressão fiscal que foi uma das causas da falência do *currency board*. Isso ocorreu pelo fato de os antigos aposentados terem de continuar a ser pagos, ao mesmo tempo que houve uma diminuição

das entradas de contribuição após a reforma. Entretanto, em torno de 15 anos depois de a reforma ter sido aprovada, parte importante dos custos já foi assumida e a economia começa a se beneficiar dos menores compromissos fiscais futuros resultantes da adoção de aspectos “à la Chile” da reforma implementada — em parte inspirada no modelo de capitalização adotado nos anos 80 pelo Chile. O outro lado da moeda dessa política é a dúvida existente sobre como quem migrou de sistema será protegido no futuro, tema esse que, é evidente, vai além do escopo deste livro. O mais importante, contudo, é o leitor perceber que a Argentinajá fez há 15 anos uma reforma da Previdência Social muito mais ambiciosa do que aquela que até agora o Brasil se recusou sequer a começar a contemplar.

O segundo elemento de ortodoxia é o que aconteceu com o consumo das famílias. Apesar da diferença de retórica que associa a política econômica de FHC e de Lula ao neoliberalismo — embora haja controvérsias sobre isso — e a da Argentina pós-convertibilidade à rejeição desse neoliberalismo, os dois países, para ajustar as economias, tiveram de contrair o consumo privado em um primeiro momento, sacrificando os níveis de bem-estar. Embora este tenha começado a se recuperar há pouco tempo, no Brasil em 2005 era sete pontos do PIB inferior ao de 1999, enquanto na Argentina, no mesmo ano, estava nove pontos abaixo em relação a 1999 (Tabela 6.3). Em outras palavras, independentemente da retórica, a realidade da necessidade do ajustamento, nesse particular, trouxe uma perda de bem-estar parecida em ambos os países.

O terceiro elemento de forte ortodoxia presente na Argentina é a política fiscal (Tabela 6.4). Também aqui, apesar da retórica heterodoxa, o fato é que com Kirchner o Governo passou a ter até mesmo superávit nominal nas contas públicas. É verdade que a redução da despesa de juros responde por parte da explicação, mas o superávit primário dos últimos anos foi muito parecido com o brasileiro, ainda mais quando se comparam as contas do Governo Central, uma vez que no Brasil as estatais têm colaborado com valores da ordem de grandeza de 1% do PIB para o superávit primário, enquanto na Argentina praticamente não há mais empresas estatais.

Tabela 6.3

Participação do consumo privado no PIB — Brasil e Argentina (% PIB a preços correntes)

Ano	Brasil	Argentina

1999	62,3	70,1
2000	60,9	69,3
2001	60,5	68,9
2002	58,0	61,9
2003	56,7	63,2
2004	55,2	62,8
2005	55,5	61,3

Fontes: I BGE, Ministério de Economia (Argentina)

Tabela 6.4

Resultado fiscal — Argentina — Governo Nacional (% PIB)

Variável	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**
Receita	18,8	17,6	20,5	23,5	23,8
Despesas primárias	18,3	16,9	18,2	19,6	20,1
Despesas correntes[3]	17,3	16,2	17,4	18,3	18,2
Despesas de capital	1,0	0,7	0,8	1,3	1,9
Investimentos	0,1	0,1	0,2	0,3	0,6
Outras[b]	0,9	0,6	0,6	1,0	1,3
Resultado primário	0,5	0,7	2,3	3,9	3,7
Juros	3,8	2,2	1,8	1,3	1,9
Resultado fiscal	-3,3	-1,5	0,5	2,6	1,8

* Exclui juros.
[b] Inclui transferências de capital às províncias e outras despesas de capital.
Fonte: Ministério de Economia (Argentina).

Desafios similares

Para além da retórica e das diferentes situações que cada país viveu até chegar à situação atual, Brasil e Argentina agora enfrentam desafios similares e espera-se que suas economias venham a convergir com o passar do tempo. O Brasil cresceu muito pouco nos últimos 15 anos e tem hoje uma inflação de 3%, mas deverá crescer mais nos próximos anos e manter a inflação sob controle. A Argentina cresceu bastante desde 2003, mas tem uma inflação próxima de 10%, diversas pressões por aumento reprimidas e é provável que venha a diminuir o ritmo de crescimento, suavemente em 2007 e talvez com maior intensidade em 2008, ao mesmo tempo que terá de controlar a inflação por meio de mecanismos mais convencionais.

Ao mesmo tempo, ambos os países têm uma taxa de investimento de 20% a 21% do PIB; dúvidas acerca da existência de abastecimento energético daqui a alguns anos; graves problemas de infra-estrutura; reformas tributárias pela frente; necessidade de melhorar o arcabouço regulatório; e uma série de outras reformas para serem implementadas no campo microeconômico.

Do que foi dito neste capítulo ficam as seguintes lições: primeiro, há dúvidas acerca da sustentabilidade de médio e longo prazos de um mecanismo de controle de preços como o que foi implementado na Argentina para dar conta das tensões associadas a um crescimento muito forte da demanda; segundo, embora a estratégia macroeconômica argentina tenha até agora se revelado sem dúvidas um êxito, dificilmente algo similar poderia ter sido adotado no Brasil, pelas diferenças apontadas ao longo do capítulo; terceiro, por trás da retórica oposta ao liberalismo, Kirchner tem adotado uma política fiscal muito mais ortodoxa que a adotada nos áureos tempos de glória do ministro Cavallo, no auge da conversibilidade; e quarto, embora tenham chegado aonde chegaram por caminhos diferentes, alguns dos desafios enfrentados hoje em dia pelo Brasil e pela Argentina são similares entre si e deveriam provocar algum grau de aproximação entre as respectivas políticas nos próximos anos. É importante levar essas questões em consideração, antes de postular que o Brasil “importe” o “modelo argentino de desenvolvimento”. Faríamos melhor se, em vez de entender o nosso baixo crescimento como um problema cambial em essência, nos debruçássemos sobre as questões estruturais que prejudicam a nossa capacidade de expansão. Vamos a elas, então.

1

Naqueles dias sombrios de 2002, quando parecia que o país se desintegrava, um jornalista argentino chegou a declarar, com humor negro, que “cuando acaba la razón, empieza la Argentina”. Não havia a menor possibilidade, em tais circunstâncias, de seguir uma estratégia que não passasse por compartilhar os custos da saída da crise com os credores externos.

2

A Argentina foi por muito tempo um país com características de bipartidarismo, onde o grande rival do peronismo era a União Cívica Radical. Esta ocupou a presidência com Arturo Illia, deposto em 1966 pelos militares, em um clima semelhante ao do Brasil em 1964; posteriormente com Alfonsín, que teve de entregar o Poder seis meses antes do prazo, no meio do caos hiperinflacionário de 1989; e por De la Rua, que abandonou o poder em 2001 numa das maiores crises da História do país. Essa percepção de que “os radicais não conseguem governar” levou o próprio Raúl Alfonsín recentemente a declarar que “los radicales no gozamos el Poder: lo sufrimos”.

3

Cabe lembrar que, mesmo com um controle de preços draconiano, a inflação de 2006 na Argentina foi o triplo da brasileira. O processo é controlado, evitando uma explosão da espiral de preços e salários, pelo presidente em pessoa, que aperta os controles de preços por um lado, ao mesmo tempo que, por outro, em uma única reunião com dois ou três líderes sindicais, consegue obter a cooperação destes para estabelecer um certo teto para as demandas dos sindicatos no país inteiro. Independentemente das dúvidas existentes acerca de se um esquema assim poder se conservar intacto a longo prazo, parece evidente que não há o menor paralelo entre essas práticas e o limitado raio de manobra com o qual conta um presidente no Brasil, seja na sua capacidade de controlar os preços diretamente, seja de obter a concordância dos sindicatos de todo o país em algum pacto do gênero.

Capítulo

7

As vacas sagradas (I): o salário mínimo que não é mínimo

"Fico indignado que alguém que se diga de esquerda aceite passivamente que se promova um arrocho salarial passando ao largo de qualquer discussão de política de distribuição de renda."

Roberto Freire, em entrevista ao jornal *Valor*, 2 de julho de 2004, criticando o valor do salário mínimo definido na época

Em 1930, ao discursar no Senado da República, João Mangabeira exclamava, em defesa de uma mudança política profunda: "No Brasil se tem feito até hoje a política dos ricos, o direito dos ricos, a justiça dos ricos. É tempo de que se faça também a dos pobres." Quase oito décadas e muitos governos depois, aos olhos do cidadão comum, a política de aumentos reais do salário mínimo é a expressão por excelência da aspiração a que se faça a "política dos pobres". A frase mais recente, de outro parlamentar ilustre, citada na epígrafe, é um exemplo simbólico disso. Entretanto, mais de dez anos após a estabilização de 1994, essa política precisa ser repensada. Vejamos a razão.

A amortização da dívida social

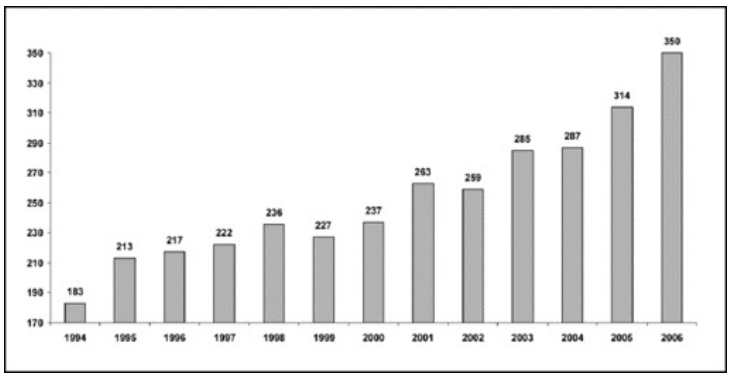
Nos meios políticos, ecoando uma compreensível demanda da sociedade, costuma se mencionar muito a idéia de que, assim como na macroeconomia há uma dívida "externa" e outra "pública", o país teria uma "dívida social" que os governos deveriam amortizar. Com um salário mínimo, no começo da estabilização de 1994, na época de menos de US$ 70, a variável era uma candidata natural a ser escolhida como um dos pilares dessa política destinada a começar a "quitar" essa dívida.

Não se discute que, naquela época, o valor da variável era ínfimo. É verdade, também, que, mesmo com um salário da ordem de US$ 170 como o que se espera vigorar em 2007, ele continuará a ser baixo em termos internacionais. De modo objetivo, por outro lado, se for computado o aumento que deverá vigorar em 2007, entre 1994 e o ano em curso, a variável terá tido um aumento real acumulado de mais de 100% (Gráfico 7.1). Os R$ 70 do salário mínimo de dezembro de 1994, trazidos a preços de dezembro de 2006, representavam apenas R$ 180. Ao salto da variável registrada até ano passado é preciso se acrescentar o aumento previsto para 2007.

Por curiosidade, o discurso político trata o tema como se isso praticamente não tivesse acontecido ou fosse algo que só tivesse se iniciado recentemente. A rigor, porém, tomando como referência a posição em dezembro de cada ano, o aumento real da variável foi da ordem de 7% a.a. no primeiro Governo FHC — de dezembro de 1994 a dezembro de 1998 —, de 2% a.a. no segundo, e aumentou para uma média próxima a 8% a.a. no primeiro Governo Lula, até dezembro de 2006. Não é, portanto, um fenômeno novo nem algo desprezível.

Gráfico 7.1

Salário mínimo (dezembro): preços constantes de dezembro/2006



Fonte: Ministério do Trabalho. Deflator: IPCA.

W. C. Fields declarava: “Nunca tente impressionar muito uma mulher porque, se você fizer isso, ela esperará que você mantenha aquele padrão pelo resto da vida.” Algo assim aplica-se à reflexão sobre o tema. A população acostumou-se nos últimos anos a ter um padrão de aumento do salário mínimo que é incompatível com a evolução do restante da economia. Se houver o entendimento de que essa prática terá de ser repetida por muitos anos, simplesmente o país não terá futuro, pelo impacto que isso terá sobre as contas do Governo. Se o processo precisar ser contido, alguém terá de “colocar o guizo no gato” e explicar à população a razão da mudança de rumo. Há alguns bons argumentos, contudo, para isso, como veremos a seguir.

Um aumento justo. Será?

Na concepção da grande maioria da população, o aumento do salário mínimo é o instrumento por excelência para que o Governo pratique uma política de distribuição de renda. Por isso, a variável é tão importante no Brasil em âmbito político: não só porque ela afeta diretamente um contingente relevante da população (e do eleitorado!), mas porque mesmo quem ganha acima do mínimo e espera viver em um país mais justo e menos desigual "torce", de alguma forma, por um aumento da variável, por julgar que assim o país será um pouco menos injusto.

A concepção de que o salário mínimo representa um valor básico associado ao padrão elementar de dignidade que um indivíduo merece como pagamento pelo seu trabalho tem raízes éticas e morais profundas e se justifica por motivos auto-explicáveis. O problema é que no Brasil — e voltaremos a esse ponto várias vezes nos capítulos seguintes — a política do salário mínimo se confunde com a questão previdenciária e assistencial, uma vez que o Governo Federal paga benefícios a cerca de 16 milhões de pessoas cuja remuneração é representada pelo piso previdenciário. E este, por sua vez, pela Constituição, não pode ser inferior ao salário mínimo.

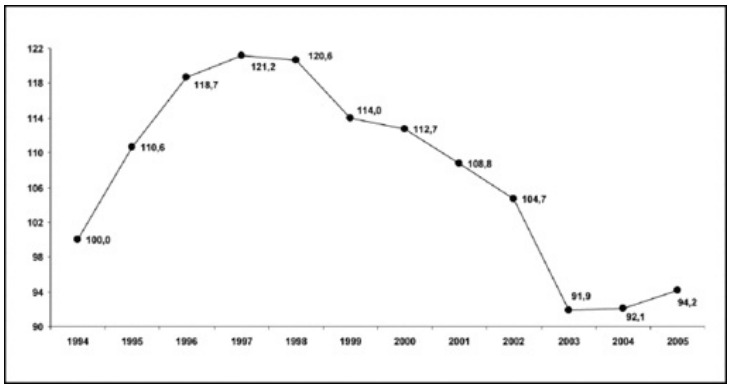
Aqui é que o aumento da variável em questão, perfeitamente defensável se estivéssemos falando apenas do mercado de trabalho, passa a ser objeto de controvérsia. Observe o leitor o que aconteceu com o rendimento médio real das pessoas ocupadas nas regiões metropolitanas, a partir do Plano Real. Ele aumentou 21% em termos reais entre 1994 e 1997, caiu durante seis anos consecutivos até 2003 um total de 24% e aumentou um pouco, 7% ao todo, nos três anos de 2003 a 2006 (Gráfico 7.2). O resumo da ópera é que o trabalhador brasileiro morador das regiões metropolitanas ganhou, na média, em 2006 menos do que ganhava em 1994 (ano do Plano Real). Compare o leitor com o Gráfico 7.1, que indexa a remuneração devida a quem — em teoria — já não trabalha. Há qualquer coisa estranha nisso, não? Entre 1997 e 2003, por exemplo, como foi dito, o rendimento médio real da população ocupada nas regiões metropolitanas caiu 24%, ao mesmo tempo que a aposentadoria básica teve um aumento real de 28%. Há algum sentido nisso?

A lógica da indexação do piso previdenciário e assistencial ao salário mínimo, na Constituinte de 1988, era proteger as aposentadorias básicas dos efeitos da inflação. A inflação gerava distorções tão fortes, que muitas vezes era impossível acompanhar o ritmo de aumento dos preços, mas a necessidade de evitar uma explosão social faria com que pelo menos o salário mínimo

tivesse o seu poder aquisitivo preservado. Daí a importância de se “amarrar” as aposentadorias e os benefícios sociais básicos a uma variável vista como mais rígida à queda em termos reais, no contexto daquela inflação galopante. O propósito era louvável: um indivíduo de classe média poderia na prática, pelo aumento vertiginoso dos preços, sofrer uma perda de renda real de 5% ou 10%, mas deixar que a perda incidisse sobre quem já ganhava muito pouco era arriscar colocar fogo em um caldeirão social.

Gráfico 7.2

Rendimento médio real — Regiões metropolitanas (1994 = 100)



*Fonte:*IBGE. Para 2006, previsão do autor, com base nos dados até outubro.

Uma coisa, porém, é proteger as aposentadorias e os benefícios sociais básicos do impacto da inflação. Outra bem diferente é o trabalhador que paga todas as suas contas em dia e dá duro para sobreviver, esforçando-se para ser mais produtivo e arcando com uma carga tributária cada vez maior, ter uma renda hoje inferior à de 1994, enquanto quem saiu do mercado de trabalho recebe a troco de nada um valor do Governo no dobro do que era no começo do Plano Real, em termos reais, sem ter contribuído para tal. É justo isso? O leitor tem a palavra.

Preocupação certa, instrumento errado

Aldous Huxley, o autor de *Admirável Mundo Novo*, dizia que “fatos não deixam de existir porque são ignorados”. Cada um é livre para ter a opinião que quiser acerca da importância ou não de se aumentar o salário mínimo. Quem julga que elevando a variável, o Brasil está combatendo a miséria, porém, está equivocado, como procuraremos argumentar aqui. Não é pelo fato de ignorar isso que a política será mais eficiente.

Vamos tentar entender por quê. Um exemplo numérico ajuda a explicar melhor o ponto. Digamos que exista uma “linha de extrema pobreza” no valor *per capita* de R$ 100, que de fato corresponde em valores aproximados ao valor da variável no Brasil. Assim, um lar com um casal cuja esposa não trabalha e com dois filhos precisa ter uma renda familiar de pelo menos R$ 400 para que as pessoas que ali moram não sejam consideradas tecnicamente indigentes nas classificações sociais.

Vamos imaginar dois casos de duas outras famílias. O primeiro é o de uma avó que mora no Nordeste e cuja filha migrou para o Sudeste para ser empregada doméstica, deixando três netos aos seus cuidados. Como costuma acontecer em muitos desses casos, os homens da família sumiram pelo mundo. Ora, se a linha individual de extrema pobreza é de R$ 100 e essa avó cuida de três netos e recebe um benefício assistencial igual a um salário mínimo de R$ 350, a renda familiar *per capita* é de R$ 350/4 = R$ 87,50. Ou seja, se o salário mínimo aumenta para R$ 380, a renda *per capita* cresce R$ 7,50 e a totalidade do “delta” de renda serve para reduzir o que se denomina “insuficiência de renda”, que corresponde à diferença entre a linha de extrema pobreza e a renda *per capita* de quem está abaixo dessa mesma linha. Ao mesmo tempo, se em uma outra residência mora apenas uma pessoa que recebe o mesmo benefício assistencial de R$ 350, nesse lar a renda familiar é igual à renda *per capita*. Como esta ultrapassa em muito a linha de extrema pobreza, o aumento do salário mínimo que incide sobre essa pessoa simplesmente não afeta em um centavo a insuficiência de renda existente no país.

O cidadão comum tende a acreditar que, mesmo se a renda dos programas governamentais for encaminhada a um idoso que não seja pobre ao extremo, o fato ajudaria a atacar o problema da extrema pobreza — concentrado nas crianças — por causa dos “vazamentos” de renda para os mais jovens. Tais jovens seriam associados justamente aos casos em que há crianças morando

sob o mesmo teto com pessoas que recebem aposentadorias ou benefícios assistenciais.

Há dois problemas com esse raciocínio, todavia. Primeiro, poucas pessoas que são parte de famílias muito pobres recebem uma remuneração de um salário mínimo, pelo fato de que as pessoas muito pobres ganham menos de um salário mínimo e, portanto, não são afetadas por este. E o segundo problema é que poucas famílias pobres ao extremo têm idosos, exatamente pelo fato de que estes, ao se aposentar ou passar a receber um benefício assistencial, deixam de ser excluídos.

Ricardo Paes de Barros — um dos maiores especialistas em temas de pobreza e distribuição de renda no país — e sua equipe mediram esses efeitos no Ipea com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2004 — que, na época, era a última disponível — e procuraram medir o impacto de um aumento de 10% na renda de três grupos: i) o de pessoas empregadas com carteira e funcionários públicos com rendimentos próximos ao salário mínimo; ii) o de empregados sem carteira na mesma situação de remuneração; e iii) o de indivíduos que recebem benefícios previdenciários ou assistenciais nesse valor. O primeiro grupo envolve algum efeito fiscal, nos casos de funcionários públicos que ganham o mínimo. O segundo capta o chamado "efeito farol" no mercado informal e a sua relação com o gasto público é nula. Já no terceiro grupo, todo o "delta" de renda do caso implica, em sua totalidade, um aumento de gasto público. Os resultados estão na Tabela 7.1.

O fato mais importante é que, para um aumento do gasto previdenciário e assistencial de R$ 3,3 bilhões associado a um aumento de 10% do salário mínimo e do piso previdenciário, a redução da insuficiência de renda das famílias pobres ao extremo é de apenas R$ 100 milhões (3%!). Ora, é difícil imaginar uma política menos eficaz. Deve haver umas 357 idéias, pelo menos, de programas assistenciais em que de cada R$ 100 gastos, pelo menos mais de R$ 3 cheguem de fato aos mais necessitados.

Tabela 7.1

Sensibilidade da extrema pobreza a mudanças no salário mínimo — Valores em R$ milhões

Situação prévia	Impacto sobre renda total das famílias	Impacto sobre insuficiência de renda das famílias extremamente pobres

Impacto de 10% de aumento no rendimento de empregados com carteira e funcionários públicos próximos ao mínimo	1299	104
Impacto de 10% de aumento no rendimento de empregados sem carteira próximos ao mínimo	1182	97
Impacto de 10% de aumento nos benefícios previdenciários próximos ao mínimo	3278	110
Impacto de 10% de aumento no rendimento dos empregados sem carteira, empregados com carteira e funcionários públicos e nos benefícios previdenciários próximos ao mínimo	5759	311

Fonte: Paes de Barros, Ricardo; Carvalho, Mirela; e Franco, Samuel, "A efetividade do salário mínimo como um instrumento para reduzir a pobreza no Brasil", Ipea, Boletim de Conjuntura número 74, setembro/06, com base na PNAD de 2004.

Em outras palavras, o que Paes de Barros e sua equipe estão nos informando é algo bastante sério. Não é que o aumento real do salário mínimo seja uma boa política distributiva, ainda que a um custo fiscal elevado, pelo impacto nas contas da Previdência Social, em cujo caso as autoridades estariam diante de um dilema entre os objetivos social e fiscal. É mais complicado ainda: os dados nos informam que o país gasta rios de dinheiro para reduzir a extrema pobreza — uma preocupação corretíssima —, mas faz isso com o instrumento errado. "Focalização", portanto, deveria ser o nome do jogo das políticas distributivas, no futuro.

Uma aberração aritmética

O custo fiscal associado ao aumento do salário mínimo, pelo impacto que este tem sobre as contas da Previdência Social, poderia ser encarado como uma compensação aceitável, se de fato, no mercado de trabalho, a base da pirâmide estivesse aumentando. O cidadão que, de boa-fé, mesmo não sendo beneficiado pela política de aumento real da variável em questão, a defende e fica satisfeito quando o Governo anuncia o seu aumento, o faz pela crença de que o salário mínimo "puxaria" para cima a base da remuneração. Será, porém, que isso é correto? A Tabela 7.2 indica, claramente, que não.

O que nos informa a Tabela? Basicamente, que em 2005 — quando o salário mínimo era de R$ 300 — as pessoas com esse rendimento se localizavam no terceiro decil da distribuição de renda, sendo que no Nordeste elas se localizavam entre o quinto e o sexto decil. Ou seja, no Nordeste 40% a 50% das pessoas são mais pobres do que as que ganham um salário mínimo e mesmo no país como um todo há 20% abaixo desse patamar de referência. Em outras palavras, o salário mínimo não é mínimo no Brasil!

Cabe lembrar ainda que esses dados estão defasados, pois o salário mínimo chegará a R$ 380 em 2007. A questão-chave que cabe responder é: qual deve ser a prioridade máxima da política social brasileira? Melhorar a situação de quem em uma escala de 1 a 10 se encontra no quarto degrau da distribuição de renda, para esse grupo específico subir degrau a degrau; ou atacar a pobreza extrema associada a quem se localiza entre os 20% a 30% mais pobres da população? Essa é a pergunta que não quer calar.

Tabela 7.2

Brasil — Rendimento médio mensal das pessoas de 10 anos ou mais de idade, com rendimento, por decil — PNAD 2005 — Comparação com Nordeste

Brasil — Rendimento médio mensal das pessoas de 10 anos ou mais de idade, com rendimento, por decil — PNAD 2005 — Comparação com Nordeste

Decis	Brasil		Nordeste	
	R$	% acumulado	R$	% acumulado
10 -	70	0,9	37	0,7

10	209	3,5	91	2,6
10	300	7,3	162	5,9
10	303	11,1	255	11,1
10	379	15,8	300	17,3
10	476	21,7	300	23,5
10	600	29,2	340	30,5
10	804	39,3	449	39,7
10	1230	54,7	671	53,5
10 +	3623	100,0	2266	100,0

Fonte: IBGE (PNAD)

Observe a Tabela 7.3. Ela compara o salário mínimo de R$ 300 da PNAD de 2005 a diversos indicadores da mesma PNAD. O salário mínimo naquele ano era de quase 40% da renda média da população com rendimento, um índice muito elevado para padrões internacionais. Se tomarmos como referência a renda média dos 20% mais pobres, vemos que o salário "mínimo" — assim chamado de maneira equivocada — era de quase 2,2 vezes a renda média desse grupo específico, sendo que no Nordeste era simplesmente 4,7 vezes esse parâmetro. Mesmo quando se considera a renda média dos 50% mais pobres em território nacional, constata-se que o salário mínimo era quase 20% maior que essa média. No Nordeste — e menciona-se a região porque sempre que se fala em pobreza no Brasil tendemos a pensar nela — o salário mínimo era, em termos relativos, tão elevado a ponto de ser inclusive 4% maior que a renda média dos 90% mais pobres da população. Que remuneração mínima é essa, portanto, superior à da renda média de 9 de um grupo de dez pessoas?

Tabela 7.3

Salário mínimo/Outros indicadores da PNAD — 2005[a]

Região	Renda média	Renda 20%+pobres	média	Renda 50%+pobres	média	Renda 90%+pobres	média

Norte	0,48	2,46	1,30	0,75
Nordeste	0,62	4,69	1,78	1,04
Centro-Oeste	0,32	1,56	1,05	0,56
Sudeste	0,32	1,43	0,95	0,51
Sul	0,33	1,49	0,96	0,52
Brasil	0,38	2,16	1,19	0,62

[a] Refere-se ao rendimento médio mensal das pessoas de 10 anos ou mais de idade, com rendimento.
Fonte: IBGE (PNAD).

O símbolo do atraso

A esta altura é provável que algum leitor esteja se perguntando: “OK, o autor pode até ter me convencido de que a política de aumentos do salário mínimo não é eficaz para combater a pobreza, mas por que ela seria uma das ‘vacas sagradas’ contra as quais o livro foi escrito? Por que isso atrasaria o país?” A pergunta é justa, mas a resposta é clara: porque o salário mínimo é um tributo ao passado. Duas vezes: primeiro porque beneficia fundamentalmente os idosos, a quem devemos uma justa reverência, mas dos quais não irá depender o futuro do país. Se queremos que o Brasil cresça 5%, precisamos investir e aplicar recursos públicos na infância e na juventude. Nada mais justo do que evitar que nossos pais e avós aposentados tenham perdas reais. Daí a aumentar a sua remuneração 5% ou 10% a.a., porém, em um país estagnado, há uma longa distância.

A segunda razão pela qual o salário mínimo é um tributo ao passado é que ele é um símbolo do paternalismo estatal, que o país deve superar para se modernizar. Ele representa a idéia de que a melhora de bem-estar do indivíduo decorre de um ato de benevolência oficial e não como mérito do próprio esforço.

A qualidade do debate público no Brasil dará um imenso salto no dia em que o presidente da República, ao receber uma delegação de representantes dos movimentos sociais com a reivindicação de um aumento real de 10% para o salário mínimo — leia-se: para os aposentados — responder com duas singelas palavras: “Por quê?”. Ele poderia complementar, perguntando: “Os trabalhadores ficaram 10% mais produtivos? Os aposentados fizeram um aporte que justifique a estatística de receber esse benefício? O país ficou muito mais rico?”. No dia em que isso acontecer, o país será outro.

Aristóteles afirmava que “gratidão é o sentimento que envelhece mais depressa”. Se o custo para conservar a popularidade elevada, sempre que o mês de maio — quando o salário mínimo costuma ser aumentado — se aproxima, for dar aumentos reais ao salário mínimo todos os anos, extensivos aos aposentados, para preservar a gratidão de 16 milhões de eleitores, o Brasil simplesmente será inviável a longo prazo, pois as contas da Previdência não agüentarão tamanha benevolência. Seremos a vida toda o país que não investe e cresce pouco. Teremos idosos mais bem pagos sem ter contribuído financeiramente para isso — e uma geração de jovens sem esperança, estradas destruídas, aeroportos que não funcionam, risco de escassez de energia e

obras de portos que ficam nas pranchetas, sem deslanchar, por falta de recursos.

O resto do mundo busca com avidez uma forma de ampliar os horizontes de conhecimento, investir em ciência e tecnologia, aplicar recursos de modo maciço na educação etc. Busca, enfim, estudar, se aperfeiçoar, ser mais produtivo. Enquanto isso, o que o Brasil faz? Aumenta a remuneração pelo não-trabalho!

Quando ouvimos pela enésima vez o manifesto dos ditos “movimentos sociais” em favor de um novo aumento do salário mínimo, vêm a memória as palavras de Antoine de Rivarol sobre uma poesia de dois versos: “É muito bonito, mas tem algumas passagens cansativas.” Não há nada que se salve nesse tipo de manifesto…

Capítulo

8

As vacas sagradas (II): a Previdência Social imprevidente

"As gerações futuras irão nos perguntar: 'Mas onde é que vocês estavam que não viram o que estava acontecendo? O que estavam esperando para acordar?'"

Al Gore, ex-vice-presidente dos Estados Unidos, no filme *Uma verdade inconveniente, sobre os efeitos de longo prazo do aquecimento da Terra*

Enquanto no seu filme-documentário Al Gore relata as dificuldades dos políticos para aprovar soluções de problemas que só a longo prazo deverão afetar a população, a China, conhecida por planejar o futuro com meticulosa antecedência de décadas, dá um exemplo de como encarar da forma devida o problema previdenciário. Com efeito, o jornal *O Globo*, em sua edição de 5 de dezembro de 2006, afirma: "O Ministério (…) vai sugerir às autoridades do Conselho de Estado, dentro de um mês, a elevação da idade mínima para aposentadoria e o fim dos privilégios de algumas classes de trabalhadores que se aposentam mais cedo." Detalhe importante: sabe o leitor que Ministério é esse? É o do Trabalho e Seguridade Social. Enquanto isso, no Brasil, o ministro do Trabalho é o representante dos grupos que defendem um aumento expressivo do valor real das aposentadorias ano após ano — sem aumento das contribuições, é claro! — e sucessivos ministros da Previdência vêm negando, de maneira sistemática, há quatro anos que o país precisa fazer uma nova reforma da Previdência Social. O Brasil quer crescer como a China, mas sem fazer o que ela faz. Queremos ter o *output* chinês, mas com os *inputs* brasileiros. Infelizmente, a interseção entre o crescimento da China e a Previdência brasileira é um conjunto vazio…

O papel aceita tudo

Recentemente, no debate acerca das mudanças necessárias que a Itália precisa fazer no seu sistema previdenciário, Luciano Callino escreveu no jornal *La Repubblica*, em 5 de dezembro de 2006: "Um Governo faz bem em não olhar ninguém no rosto, sequer o próprio eleitorado, quando estão em jogo medidas que se referem antes de mais nada ao futuro de longo prazo do país, que devem ser adotadas logo, porque depois será tarde."

No Brasil, entretanto, tem prevalecido nos últimos anos a filosofia oposta: a de que tudo é válido para protelar a necessidade de mudanças. Em 1988, quando foi aprovada a Constituição, cujo capítulo previdenciário permanece com seus traços principais vigentes até hoje e é provável que isso perdure até o final da década, a esperança de sobrevida de quem, em média, chegava vivo no Brasil aos 60 anos de idade era de aproximadamente 17 anos para os homens e de 20 anos para as mulheres. No ano 2000, esses números tinham-se alterado para 19 anos no caso dos homens e 22 anos para as mulheres. Em 2010, o IBGE estima que serão 20 anos para os homens e 23 para as mulheres. Em 20 anos, mais ou menos, teremos mantido a essência do capítulo previdenciário intacto, enquanto a esperança de sobrevida terá aumentado em três anos. Em termos atuariais, o efeito disso é devastador.

Todavia, não deixa de ser curioso o fato de o país continuar a agir como se nada estivesse acontecendo nessa matéria. O exercício de auto-engano começa por definir um cenário cor-de-rosa, que em geral se revela natimorto pouco tempo depois do documento oficial dar à luz. A Tabela 8.1 é um exemplo disso. Ela mostra as projeções da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2006, cotejadas com o que é uma estimativa realista no momento em que este livro está sendo encerrado. A prática usual consiste em adotar uma hipótese otimista quanto ao crescimento do PIB e com isso assumir que as contas da Previdência não serão muito pressionadas pelo descompasso entre o crescimento do número de benefícios e do produto. A LDO projetava para o biênio 2006-2007 um crescimento médio da economia de 4,6% a.a., quando hoje em dia uma boa estimativa é considerar que ele não ultrapassará 3,2% a.a. Assim, a despesa do INSS para o ano ao qual a LDO se refere — sempre o ano seguinte ao qual ela é enviada ao Congresso — em 2007, prevista em 7,9% do PIB, deverá ser de 8,1% do PIB. Isso, é bom repetir, para o primeiro ano da projeção após o ano-base. Imagine o leitor os erros que podem se acumular com o passar dos anos.

Tabela 8.1

Projeto Lei de Diretrizes Orçamentárias — Abril 2006

	Hipótese cresc. PIB (%)		**Resultado despesa INSS (% PIB)**	
Ano	**LDO**	**Projeção**	**LDO**	**Projeção**
2006	4,5	2,8[a]	7,8	7,9[b]
2007	4,8	3,6[a]	7,9	8,1[b]

[a] Projeção IPEA.
[b] Projeção do autor.
Fontes: LDO, IPEA.

O papel aceita tudo e sempre é possível “demonstrar” no papel por A mais B que, se a economia crescer a um ritmo forte, uma reforma da Previdência é dispensável. Duas perguntas, porém, se impõem: i) a economia poderá crescer a um ritmo forte e sustentado sem reformas?; e i) e se a economia não crescer a um ritmo forte, o que vai acontecer com o tamanho da conta previdenciária?

A nova saúva

É conhecida a velha frase de que “ou o Brasil acaba com a saúva, ou a saúva acaba com o Brasil”. De maneira análoga, também poderíamos afirmar que “ou o Brasil acaba com a generosidade do seu sistema previdenciário, ou a generosidade do seu sistema previdenciário acaba com o Brasil”. A despesa previdenciária representada pela soma do INSS com o pagamento a inativos nos três níveis de Governo já soma mais de 12% do PIB. Se adicionarmos os benefícios assistenciais, estaremos em 13% do PIB. Essa era uma despesa entre 10% e 11% do PIB no ano 2000. Para um país em que a população idosa só agora começará a crescer com maior rapidez, trata-se de uma completa anomalia (Tabela 8.2). Se tivéssemos conservado a despesa previdenciária em proporção do PIB no mesmo patamar de 2000, hoje o investimento do Governo Central poderia ser de quase 2,5% do PIB, em vez de parcos 0,5% do PIB. Gastamos muito pouco em investimento público porque gastamos muito em Previdência Social.

Tabela 8.2

Brasil — Proporção idosos *versus* gastos com aposentadoria

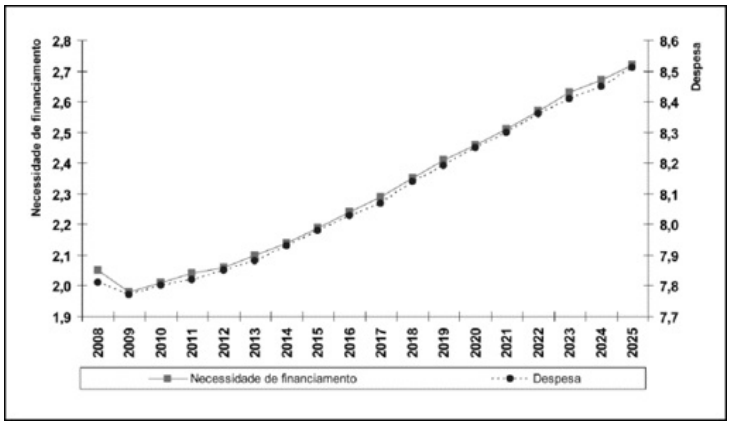
		Gasto previdenciário (% PIB)			
Ano	**População com idade igual ou superior a 65 anos (% total)**	**INSS**	**Servidores União**	**Servidores Estados/municípios**	**Total**
2000	5,4	6,0	2,1	2,3	10,4
2001	5,6	6,3	2,3	2,2	10,8
2002	5,7	6,5	2,3	2,2	11,0
2003	5,8	6,9	2,3	1,9	11,1
2004	6,0	7,1	2,2	1,9	11,2
2005	6,1	7,5	2,2	1,9	11,6
2006	6,2	7,9	2,4	1,9	12,2

Fontes: Para a população, IBGE. Para os gastos previdenciários do INSS, Ministério da Previdência. Para o gasto com servidores da União, Ministério do Planejamento. Para o gasto com servidores das demais esferas de Governo, Ministério da Fazenda. Para 2006, previsão do autor.

Mesmo os cenários oficiais, apesar das hipóteses otimistas, acabam refletindo o agravamento esperado do problema. Segundo estimativas do Governo "a partir do ano t+n", em que n=3 ou 4, isto é, alguns anos depois do início das projeções, o salário mínimo deixará de ter aumentos reais, que como se sabe causam impacto nas contas do INSS. É uma forma de ficar bem com os sindicatos em curto prazo — sinalizando que haverá aumentos reais do mínimo nos anos seguintes — e, ao mesmo tempo, não provocar alvoroço ao mostrar um agravamento muito acentuado do problema previdenciário em um horizonte de 10 a 20 anos. O problema é que se trata de um t+3 móvel. Ou seja, no ano 0, o Governo supõe que o aumento real do salário mínimo e do piso previdenciário será de, por exemplo, 3% a.a. nos anos 1 a 3, mas no ano 1 irá projetar o mesmo aumento para os anos 2 a 4. A realidade então é que a conta do INSS cresce ano após ano, mas o Governo pode sempre mostrar projeções de longo prazo não tão drásticas. Mesmo assim, na já citada LDO de 2006 e apesar das hipóteses otimistas em termos fiscais adotadas para o crescimento do PIB e do salário mínimo, aparecem as projeções do Gráfico 8.1, pelas quais a despesa do INSS aumenta a partir do próximo ano, de um resultado esperado em 7,8% do PIB em 2008 — que, registre-se, deverá na prática ser maior — até 8,5% do PIB em 2025.

Gráfico 8.1

Projeções para o INSS (% PIB)



Fonte: Lei de Diretrizes Orçamentárias (anexos), Ministério de Planejamento e Orçamento.

Os campeões mundiais da Previdência

Uma sentença atribuída a um anônimo ensina que, “quando a realidade e a percepção se enfrentam, a realidade sempre perde”. A frase se encaixa como uma luva na explicação do que acontece com a Previdência Social no Brasil. A realidade é que a conta do pagamento de aposentadorias e pensões agrava-se ano após ano e, por causa disso, o Brasil tem de reformar o sistema, pois temos uma Previdência Social generosa demais. A percepção da realidade, porém, é exatamente a oposta: todo brasileiro acha-se ou prejudicado ou passível de vir a ser prejudicado pelo sistema de aposentadoria. Converse com uma pessoa que tenha se aposentado aos 53 ou 54 anos — uma idade absurda para qualquer parâmetro de referência internacional — e na conversa, mais cedo ou mais tarde, irá aflorar o sentimento de que ela foi vítima de uma injustiça.

Resolver isso demandará uma enorme capacidade didática das autoridades que algum dia se debruçarem sobre o tema. Observe o Gráfico 8.2, que me foi generosamente encaminhado porJosé Cechin, um dos maiores especialistas na matéria no Brasil. É possível verificar a proporção de pessoas com idade igual ou superior a 65 anos, acompanhada do gasto previdenciário em proporção do PIB. Em todos os casos considerados, o que se gasta em proporção do PIB com Previdência é inferior à proporção de idosos no total da população. O destaque cabe ao Japão — com 20% de idosos e que gasta apenas 8% do PIB com Previdência, muito pouco para um país com essa composição demográfica — e os Estados Unidos — com 12% de idosos e 6% do PIB de gasto previdenciário.

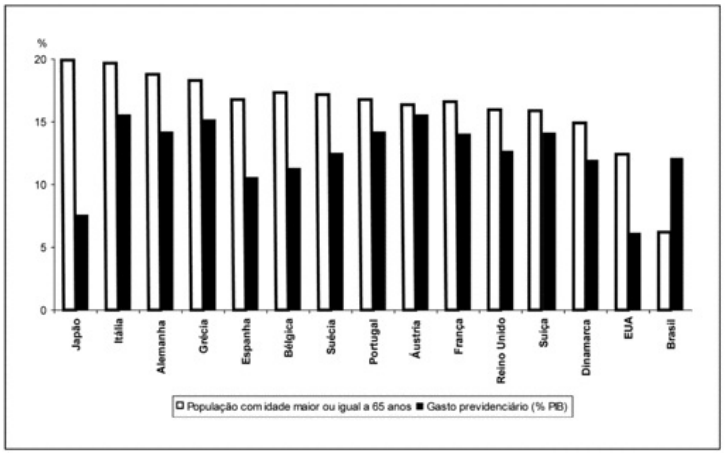
Preste bem atenção o leitor à situação do Brasil no gráfico, com as barras invertidas. Parece haver algo de errado, não? E, infelizmente, não é o gráfico…. É a realidade que atenta contra o senso comum: somos o oposto total dos Estados Unidos — temos 6% de idosos e gastamos com Previdência 12% do PIB. Em termos relativos, dada a nossa configuração demográfica, somos os campeões mundiais da Previdência. Os números não são alheios ao fato de os Estados Unidos serem um modelo de criação de empregos, ao passo que o Brasil é um caso exemplar de como crescer pouco. A Previdência Social está no coração dessas diferenças.

Uma lupa sobre o gasto previdenciário dos servidores

Uma olhada na Tabela 8.2 mostra que os servidores são responsáveis por algo em torno de um terço do gasto previdenciário total. A grande diferença é o número de pessoas beneficiadas ser desproporcionalmente inferior ao das que recebem benefícios do INSS, indicando um valor *per capita* gasto com aposentadorias e pensões dos servidores muito maior do que no INSS — algo lógico se consideradas as diferenças de composição dos grupos e o fato de os servidores contribuírem sobre o salário integral, enquanto no INSS o teto é da ordem de R$ 2.800. É importante, por isso, ter uma idéia do que causa a despesa com inativos. Não há dados muito detalhados sobre o pagamento a servidores estaduais e municipais. Por isso, iremos tomar como referência os dados da Tabela 8.3, referente aos servidores do Governo População idosa e gasto previdenciário

Gráfico 8.2

População idosa e gasto previdenciário



* Dados referentes a 2005. Para o Brasil, 2006. Dados cedidos gentilmente por José Cechin. *Fonte:* OCDE.

Tabela 8.3

Servidores — Coeficiente gastos inativos/gastos ativos 2005

Categoria	Inativos/Ativos	Pensionistas/(Pensionistas + Aposentados)
Servidores (total)	0,86	0,35
Militares	1,73	0,44
Civis (total)	0,68	0,30

Executivo	0,85	0,32
Legislativo	0,50	0,22
Judiciário	0,28	0,20

*Fonte:*Ministério de Planejamento e Orçamento.

Essa tabela mostra que:

i) a despesa com inativos em 2005 era de mais de 85% do que se gastou naquele ano com ativos, reflexo da existência de uma folha significativa de aposentados e pensionistas;
ii) essa média elevada é em parte causada pelo que acontece com os militares, cujas despesas com inativos excederam em 73% os gastos naquele ano com os ativos;
iii) por sua vez, a despesa com inativos militares está associada a um sistema especialmente benevolente de pensões, que faz com que a relação entre a despesa com pensionistas e o total dos gastos com inativos seja, em termos relativos, da ordem de 50% superior à dos civis; e
iv) em que pesem as costumeiras críticas — muitas das quais,justíssimas

— feitas na imprensa acerca dos problemas do Legislativo e do Judiciário, a presença de um número ainda restrito de inativos faz com que a relação Inativos/Ativos nesses dois Poderes seja ainda baixa.

Essas informações são complementadas pelos dados da Tabela 8.4, que vão também só até 2005, dada a ausência de dados desagregados disponíveis referentes a 2006. Com a ressalva de que as indicações agregadas são de um aumento de fato na despesa com inativos em 2006, entre 1995 e 2005 os números indicam que:

i) o total da despesa com inativos, de um modo geral, oscilou em torno de 2,2% a 2,3% do PIB ao longo de todo o período;
ii) houve, porém, uma mudança de composição, com queda do gasto com inativos civis do Poder Executivo, em parte compensada pelo aumento das despesas com militares inativos e com os poderes autônomos (Legislativo e Judiciário); e
iii) em termos relativos, os gastos com inativos do Legislativo e do Judiciário cresceram bastante no período, mas em 2005 eles somados ainda eram de 0,2% do PIB, em um total de 2,2% do PIB de despesa

com inativos e de 4,8% do PIB da despesa com pessoal.[1]

Tabela 8.4

Composição despesas inativos União

% PIB	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Militares	0,70	0,67	0,60	0,70	0,73	0,68	0,90	0,85	0,78	0,71	0,75
Aposentados	0,40	0,39	0,33	0,39	0,41	0,38	0,53	0,48	0,46	0,41	0,42
Pensionistas	0,30	0,28	0,27	0,31	0,32	0,30	0,37	0,37	0,32	0,30	0,33
Executivo (civis)	1,49	1,43	1,20	1,29	1,31	1,24	1,21	1 ,21	1,30	1,23	1,23
Aposentados	1,08	1,03	0,87	0,93	0,93	0,86	0,84	0,84	0,91	0,86	0,84
Pensionistas	0,41	0,40	0,33	0,36	0,38	0,38	0,37	0,37	0,39	0,37	0,39
Legislativo	0,05	0,05	0,05	0,06	0,06	0,06	0,06	0,07	0,08	0,08	0,08
Aposentados	0,04	0,04	0,04	0,05	0,05	0,05	0,05	0,06	0,06	0,6	0,06
Pensionistas	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,02	0,02	0,02
Judiciário	0,10	0,10	0,11	0,13	0,13	0,13	0,13	0,15	0,16	0,15	0,15
Aposentados	0,08	0,08	0,09	0,11	0,11	0,11	0,11	0,12	0,13	0,12	0,12
Pensionistas	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,03	0,03	0,03	0,03
Total	2,34	2,25	1,96	2,18	2,23	2,11	2,30	2,28	2,32	2,17	2,21
Aposentados	1,60	1,54	1,33	1,48	1,50	1,40	1,53	1,50	1,56	1,45	1,44
Pensionistas	0,74	0,71	0,63	0,70	0,73	0,71	0,77	0,78	0,76	0,72	0,77

Fonte:Ministério de Planejamento e Orçamento.

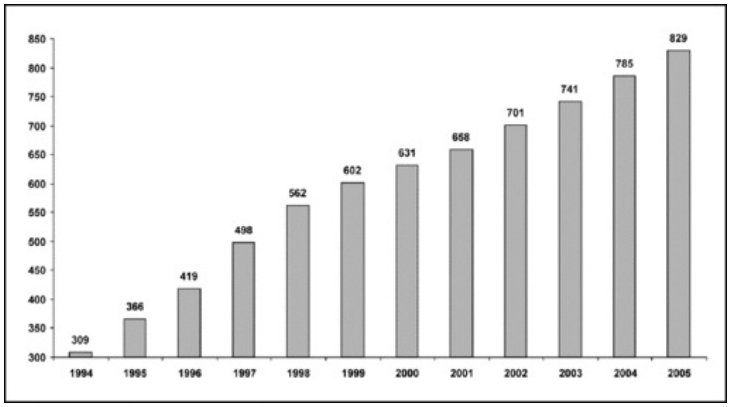
A aritmética das mulheres

Um tema que merece um destaque especial é o que acontece com as mulheres. Como se sabe, elas podem se aposentar cinco anos antes dos homens, tanto por idade quanto por tempo de contribuição. Essa diferença é um dado que se observa em outras nações. Há dois elementos, porém, que devem ser considerados. O primeiro é que muitas economias estão migrando para sistemas com regras iguais para homens e mulheres, refletindo o fato de em quase todos os países as mulheres viverem mais do que os homens. Do ponto de vista atuarial *stricto sensu*, portanto, isso deveria fazer com que elas se aposentassem mais tarde. O segundo é que, no Brasil, as mulheres podem se aposentar cinco anos antes dos homens, em uma situação em que estes, por sua vez, aposentam-se por tempo de contribuição antes do restante dos homens no mundo. O resultado disso é que as mulheres acabam se aposentando por tempo de contribuição muito antes que a média das mulheres no resto do mundo.

O problema que isso gera é a conta começar a ficar cada vez mais onerosa em termos fiscais. A aposentadoria feminina é um fenômeno relativamente moderno, uma vez que há 20 ou 30 anos não havia muitas mulheres aposentadas. Hoje, porém, refletindo a maior afluência feminina ao mercado de trabalho, em particular a partir da década de 1950 e de 1960, o perfil dos aposentados vem mudando com rapidez. Em 1996, por exemplo, para cada 100 homens que se aposentavam no fluxo de novas aposentadorias por tempo de contribuição no Brasil, havia apenas 22 mulheres. Em 2005, último ano para o qual há informações desagregadas disponíveis, essa relação já era de que para cada 100 novos aposentados homens havia 55 mulheres. O aumento do número de mulheres aposentadas vem se dando de forma acelerada: o estoque de aposentadorias femininas por tempo de contribuição era de pouco mais de 300 mil pessoas no ano do Plano Real (1994) e atingiu 830 mil pessoas em 2005 (Gráfico 8.3). Mais cedo ou mais tarde, será preciso acordar para esse tema.

Gráfico 8.3

Aposentadorias ativas por tempo de contribuição — Mulheres (milhares)



Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social

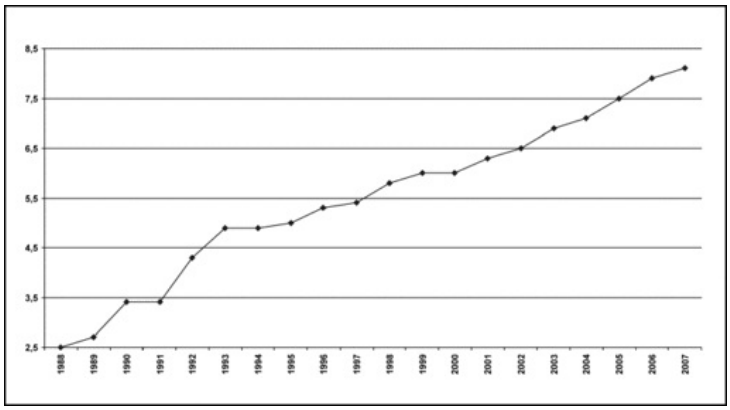
O elefante na sala

Bill Clinton, que tem reconhecidamente um talento especial para se comunicar com a população, disse certa vez: “Os políticos usam a poesia para falar ao povo, mas usam a prosa para governar.” O problema do Brasil em matéria previdenciária é que nossos políticos — e aí eles compartilham a culpa com o eleitorado, uma vez que agem assim para não desapontá-lo — parecem usar a poesia também para governar. O fato é que a despesa do INSS, de 2,5% do PIB no ano da então Nova Constituição de 1988, atingirá 8,1% do PIB em 2007 — e ninguém quer assumir o problema. É como se tivéssemos um elefante na sala e todos fingissem que está tudo normal.

O Gráfico 8.4 impressiona por três razões. Primeiro, pela magnitude dos números: estamos falando da maior despesa atual do Governo cuja importância relativa aumentou em mais de três vezes em pouco mais de 15 anos, o que em termos demográficos não é um período tão longo. Segundo, porque não houve um único ano em que o tamanho relativo da despesa tenha diminuído: a relação Despesas do INSS/PIB por acaso ficou parada um ano, para tornar a aumentar no ano seguinte.

Gráfico 8.4

Despesas do INSS (% PIB)



Terceiro, porque é de agora em diante que o envelhecimento demográfico da população vai se tornar mais agudo.

A bola de ferro

Observe o leitor a Tabela 8.5. Nos próximos 20 anos, de acordo com as projeções do IBGE, o número de pessoas com 60 anos ou mais crescerá a uma média anual de 3,4% no período de cinco anos entre 2005 e 2010, de 3,9% na próxima década e de 4% entre 2020 e 2025. É inconcebível que o país não comece a tomar medidas para se preparar para essa pressão demográfica que será crescente no tempo.

Por que a Previdência Social brasileira é a segunda "vaca sagrada" a ser enfrentada, no rol dos capítulos deste livro? Porque ela é uma verdadeira "bola de ferro" presa aos pés da economia e tem representado um ônus enorme para uma economia que aspire a ser mais ágil e a ter um crescimento mais acelerado.

Em um mundo onde é preciso produzir mais, o Brasil faz de sua principal política social pagar cada vez mais a um número cada vez maior de gente aposentada; em uma economia que precisa aumentar a poupança doméstica, transferimos renda extraída mediante uma carga tributária fortemente incidente sobre o setor produtivo a grupos sociais cuja propensão a poupar é próxima de zero; em um setor público caracterizado pelo escasso nível do investimento, financiamos gastos crescentes em consumo mediante, entre outras coisas, uma nova compressão do investimento público; em um ambiente socioeconômico em que o maior problema social se concentra na juventude, nós a deixamos à deriva e pagamos aposentadorias cada vez maiores aos idosos; em um país onde o maior foco de tensão social reside nas metrópoles, utilizamos recursos públicos em proporções cada vez maiores para aumentar as aposentadorias… rurais! Em uma economia mundial que cresce a níveis acelerados, estamos seguindo uma ótima receita para ter um baixo crescimento.

Tabela 8.5

Crescimento da população — Projeção IBGE (% a.a.)

Período	População ≥ 60 anos			População ≥ 65 anos		
	Homens	Mulheres	Ambos sexos	Homens	Mulheres	Ambos sexos
2005/10	3,2	3,6	3,4	3,0	3,5	3,3

2010/15	3,6	4,0 3,8	3,4	3,7	3,6
2015/20	3,9	4,2 4,0	3,8	4,1	4,0
2020/25	3,9	4,1 4,0	4,1	4,3	4,2

*Fonte:*IBGE.

Em resumo, como já foi dito, o Brasil não cresce mais porque não merece — e a Previdência Social é parte integrante dessa equação. Alguém precisa explicar isso à população.

O que fazer?

Conforme Pascal, famoso matemático francês do século XVII: “O homem está sempre disposto a negar tudo aquilo que não compreende.” É por isso que, quando indagado acerca de se é a favor ou contra uma reforma da Previdência Social, o cidadão comum, nas pesquisas de opinião, tende a se manifestar contrário. Em parte, isso é compreensível: todos preferem se aposentar antes a se aposentar depois, uma vez que ninguém gosta de perder. Em parte, todavia, a resposta tende a revelar o desconhecimento da situação previdenciária do país. Ignorando o tipo de dados como os que foram apresentados aqui e assustado diante de um noticiário que muitas vezes apresenta a questão de forma a beirar a leviandade, o “não” à reforma é uma reação quase instintiva do cidadão comum.[2]

Por outro lado, seguindo Ludwig Wittgenstein, filósofo austríaco segundo o qual “tudo o que pode ser dito, pode ser dito com clareza”, a melhor recomendação que um Governo pode seguir em relação ao tema é ser paciente e didático ao extremo. É preciso mostrar à população, em primeiro lugar, os números que indicam o agravamento do problema previdenciário; em segundo, as tendências demográficas futuras; e em terceiro, as práticas internacionais. O objetivo deve ser convencer o cidadão — isto é, o eleitor — de que, um, o Brasil tem um problema previdenciário sim; dois, não faz sentido ter regras rígidas quando a realidade demográfica se modifica com o tempo; e três, o nosso sistema previdenciário é um dos mais generosos do mundo.

O mais importante é mostrar para o cidadão comum que tudo o que fosse proposto seria inteiramente consistente com as práticas internacionais e, mais importante, corresponderia a providências imbuídas do mais rigoroso bom senso. Ninguém em sã consciência pode imaginar que as regras de aposentadoria vão mudar da noite para o dia. A Previdência envolve questões de longo prazo e é com esse enfoque que deve ser tratada.

O que fazer, então? O cardápio deveria contemplar os seguintes pontos:

- indexação de todas as aposentadorias ao INPC, garantindo a preservação do seu poder de compra, mas dando por encerrado o ciclo de aumentos do valor real do piso previdenciário, que afeta o pagamento de dois de cada três benefícios, o que significa desvincular o piso previdenciário do salário mínimo;
- adoção de uma idade mínima para a aposentadoria por tempo de

contribuição de 56 anos para as mulheres e 60 anos para os homens em 2010, respeitada uma carência inicial, com elevação progressiva dessa idade mínima ao longo dos 15 ou 20 anos seguintes;

- elevação da idade de aposentadoria por idade dos homens, dos atuais 65 anos para 66 anos em 2010 e 67 anos em 2020;
- redução gradual da diferença entre os requisitos de idade para aposentadoria de homens e mulheres, dos atuais cinco anos para quatro anos em 2010, com diminuição de um ano a cada cinco anos, até concluir a transição, limitando a diferença a dois anos em 2020;
- fim dos regimes especiais que beneficiam militares, servidores civis, aposentados rurais e professores, após uma transição de dez anos, com equalização de regras para todos os aposentados no que se refere aos principais parâmetros a serem respeitados para a elegibilidade à aposentadoria; e
- aumento do período contributivo para quem se aposenta por idade, estabelecido em 15 anos a partir de 2011, mediante elevação em seis meses por ano, até completar a transição com um tempo contributivo de 25 anos em 2031.

É incompreensível que uma proposta gradual e relativamente moderada em relação ao padrão de regras que vigoram no resto do mundo sejajulgada “draconiana” pelos parâmetros políticos vigentes no Brasil. Há algo de muito errado com a nossa política. Al Gore deveria fazer um filme sobre o sistema previdenciário brasileiro…

1

É importante o leitor perceber que estes dados não absolvem de forma alguma os pecados que estes dois Poderes têm cometido com esquemas de aposentadoria particularmente generosos. O dever de quem analisa as contas, porém, é quantificar cada variável. De modo objetivo, o “delta” de variação da despesa total com servidores entre 1995 e 2005 foi negativo — o seu peso no PIB diminuiu um pouco — ao mesmo tempo que, no mesmo período, a despesa do INSS aumentou 2,5 % do PIB.

2

Tome-se como exemplo a seguinte manchete, em letras garrafais, publicada há pouco tempo em um jornal: “Trama-se novo ataque à Previdência Social”. É difícil que o cidadão comum, com pouca informação sobre o assunto, não seja induzido intuitivamente a encarar o tema com uma predisposição bem negativa.

Capítulo

9

As vacas sagradas (III): o assistencialismo exacerbado

"Não é triste mudar de idéia. Triste é não ter idéias para mudar."

Barão de Itararé

Os leitores que são pais sabem da existência de uma tênue linha divisória, difícil de definir com precisão, mas fundamental na educação dos filhos, responsável por separar o natural desejo de zelar pelo bem mais precioso que um ser humano pode ter da superproteção e do desestímulo para nossos sucessores aprenderem a caminhar com as próprias pernas ao longo da vida. Nada mais humano do que uma mãe ou um pai procurarem cuidar bem do filho. Ao mesmo tempo, porém, poucas coisas podem ser tão nocivas para o desenvolvimento de uma pessoa quanto pais que protegem em excesso uma criança. A melhor educação é a que combina a dose necessária de carinho e afeto com a capacidade de mostrar a um filho que aos poucos ele deverá aprender a ganhar a vida por conta própria, já sem ajuda dos pais. Felizes são aqueles que conseguem converter crianças de colo em pessoas que, em torno de 20 anos depois, estarão em condições de ir à luta sem mais depender do apoio paterno ou materno.

Algo similar ocorre com o assistencialismo. Os níveis de pobreza no Brasil criaram sucessivas gerações de *policy makers* e formadores de opinião que, muito justamente preocupados com a miséria do país, entendiam que a solução para isso passava por uma ação enérgica do Estado, para "tirar as pessoas da miséria" e lhes dar uma vida melhor. Com o passar dos anos, no entanto, isso foi gerando uma série de distorções. Ninguém discute hoje que o Brasil é um país com enormes injustiças, altos níveis de miséria e um quadro social que precisa ser modificado a fundo. O que está em questão é como o Estado enfrentará essa questão. Assim como pais superprotetores podem gerar problemas para o futuro dos filhos, a forma que têm assumido as políticas

assistencialistas no Brasil está-se revelando contraproducente. Como na frase do Barão de Itararé citada na epígrafe, o país precisa mudar suas idéias a esse respeito.

Maria, uma brasileira

No Brasil é muito difundida a idéia de que o problema da violência no país seria resultante das desigualdades sociais e que a solução passaria por um intenso programa de distribuição de renda. Um dos maiores advogados criminalistas do país declarou certa vez: “O crime, entre nós, é o juro que a sociedade paga pela dívida social.” O tema é muito complexo e vai além dos estreitos limites deste livro tratar dele com maior profundidade. A Tabela 9.1, todavia, sugere que esse não deveria ser o único enfoque contemplado ao analisar a questão. Ela mostra que as taxas de homicídios das principais capitais do país parecem ter maior relação com questões ligadas à aglomeração urbana e à (in)eficiência local das instituições do que exclusivamente ao grau de pobreza do estado ou da cidade. Observe que a taxa de homicídios de São Paulo é igual a quatro vezes a de Teresina, por exemplo, enquanto a de Natal é muito parecida com a de Florianópolis, apenas para citar um par de casos.

Qual deve ser a abordagem do Governo para lidar com o problema da miséria? Com certeza não é nem deve ser o de dar as costas ao problema ou fazer de conta que ele não existe ou o que não é função do Governo tentar atacar a questão. Antes de entrar no âmago desses temas, porém, vejamos um caso do tipo de comportamento que deveria servir de exemplo. Trata-se de um exemplo verídico, mas, como perdi contato com a pessoa e não sei até que ponto ela gostaria de ser citada, optei por criar um nome fictício. Vamos chamar a pessoa em questão de Maria, então.

Tabela 9.1

Taxa de homicídios por 100.000 habitantes — Cidades selecionadas (2001)

Cidade	Taxa por 100.000 habitantes
Vitória	63,2
Recife	49,6
São Paulo	49,3
Rio de Janeiro	35,6
Rio Branco	33,3

Macapá	30,1
Belo Horizonte	30,1
João Pessoa	30,0
Salvador	29,0
Curitiba	27,3
Aracaju	25,6
Distrito Federal	25,3
Belém	24,4
Fortaleza	23,9
Maceió	23,5
Manaus	21,8
São Luiz	19,8
Porto Alegre	18,3
Goiânia	17,8
Teresina	12,8
Florianópolis	12,8
Natal	10,4

Fonte: Empresa de Pesquisa Energética (EPE), 2006, “Cenários Econômicos 2005-2030”, tabela 4.2, a partir de MJ/Senasp/ Decas/Coordenação de Estatísticas e Acompanhamento das Polícias, com base em dados das Secretarias Estaduais de Segurança Pública.

Maria reflete o tipo de atitude que deveria ser estimulada e representa o padrão do brasileiro trabalhador, que vai à luta e não mede esforços para conseguir alcançar seus desejos. Há milhões de pessoas Brasil afora, nas quais este livro, de certa forma, se inspira. É com o esforço delas que o país vai

avançando e poderia avançar muito mais, não fossem os problemas de que este livro trata.

Maria era uma jovem empregada doméstica de um casal de amigos brasileiros que morou em Washington no mesmo período em que eu passei lá, na primeira metade dos anos 90. Antiga empregada do casal, ela mudou para os Estados Unidos a fim de ajudar a cuidar dos filhos dos meus amigos quando eles eram pequenos. Aproveitou as circunstâncias e freqüentou um curso noturno, para aprender bem o inglês, durante um par de anos. Quando os meus amigos retornaram ao Brasil, a empregada, cuja eficiência nas atividades domésticas e bom domínio do inglês já eram famosos na comunidade de brasileiros da capital dos Estados Unidos, despediu-se da família com quem tinha morado e aceitou acompanhar outros brasileiros, estes diplomatas, que estavam sendo transferidos para Viena. Foi uma nova experiência bem-sucedida, que do ponto de vista financeiro lhe permitiu, todo mês, ir acumulando uma certa reserva em moeda forte. Anos depois, com esse pequeno capital, Maria retornou por conta própria ao país e abriu um curso de inglês na sua cidade natal, no interior de Minas Gerais, com os recursos que tinha juntado ao longo de anos e a compreensão da importância do conhecimento de uma língua estrangeira.

O notável da história é que se trata de uma pessoa cujos ganhos no começo da sua vida profissional eram algo em torno de apenas dois salários mínimos e que representa um *case* de ascensão social resultante da interligação de dois elementos essenciais: a ação do Estado, dando à pessoa a educação básica — sem a qual o indivíduo tem enormes dificuldades de progredir em qualquer área —, e uma louvável força de vontade de Maria em superar as limitações, estudar, investir em si mesma e vencer na vida com base no próprio esforço. Com isso, ganharam todos: o Estado, porque, tendo sido gasta uma pequena fração do dispêndio público na educação de uma garota, anos depois recupera o investimento feito com os impostos pagos pelo curso de inglês; a sociedade, que conta com uma cidadã exemplar e que oferece um serviço à comunidade ampliando a oferta de línguas estrangeiras; e a própria Maria, cujo sucesso pessoal é famoso na cidade.

Sem dúvida, houve elementos específicos presentes na história, um pouco de sorte e a presença de um agente especial — o Governo dos Estados Unidos — “bancando” parte do custo da formação de Maria, com o curso ao qual ela assistiu no bairro onde morava em Washington. Contudo, é possível que uma pessoa com tais características tivesse sucesso em outras circunstâncias, tal o empenho demonstrado e a vontade de superação revelada. Observe a diferença de atitude em relação ao comportamento de outros indivíduos na

mesma situação e com a mesma origem. Batalhadores como Maria fazem a diferença em um país. Os Estados Unidos estão cheios deles, em proporção claramente maior que no Brasil e, por isso, mesmo sendo a principal potência do mundo e com uma renda elevada, tiveram um crescimento econômico médio nos últimos dez anos de 3,2% a.a., o que, além de ser um percentual maior se comparado ao do Brasil, representa uma taxa muito elevada para um país com necessidades de consumo já satisfeitas e com baixo crescimento populacional. E o segredo do êxito da economia norte-americana é justamente o contrato social que combina a responsabilidade do Estado pela educação básica, com o esforço pessoal e o desejo dos norte-americanos em vencer na vida. O assistencialismo brasileiro é a antítese desse modelo.

O peso crescente do assistencialismo

A Tabela 9.2 mostra a evolução, ao longo dos últimos dez anos, do peso das despesas vinculadas ao piso de um salário mínimo dos benefícios previdenciários e assistenciais. Ela foi construída multiplicando o número de pessoas que recebem benefícios associados a esse piso pelo valor do salário mínimo mês a mês, estimando-se para 2007 um valor de R$ 380 para a referida variável. Inclui as despesas do INSS com os indivíduos que recebem o piso e mais os benefícios assistenciais do Loas e das Rendas Mensais Vitalícias (RMVs). Em 2006, ao todo, os indivíduos afetados pelo valor do salário mínimo somavam em torno de 16 milhões de pessoas.

Tabela 9.2

Despesas previdenciárias e assistenciais com benefícios iguais a um salário mínimo: 1997/2007 (% PIB)

Ano	RMV	Loas[a]	INSS[b]	Total
1997	0,18	0,09	1,26	1,53
1998	0,17	0,12	1,59	1,88
1999	0,15	0,15	1,82	2,12
2000	0,14	0,18	1,82	2,14
2001	0,14	0,22	2,03	2,39
2002	0,12	0,26	2,11	2,49
2003	0,11	0,29	2,19	2,59
2004	-	0,42	2,21	2,63
2005	-	0,48	2,37	2,85
2006	-	0,55	2,69	3,24
2007[p]	-	0,60	2,85	3,45

[p] Projeção.
[a] A partir de 2004, inclui RMV.
[b] Exclui RMV.
Fonte: Elaboração própria. O autor agradece a colaboração de Pedro Garcia nos cálculos apresentados.

Entre 1997 e 2007, o peso dessas despesas terá passado de 1,5% para 3,5% do PIB. A pergunta que não quer calar é: isso fez uma grande diferença para o país? Para os indivíduos beneficiados, não há a menor dúvida de que fez, mas a situação do Brasil mudou muito por conta disso? Repare que isso coincidiu com a piora das condições de infra-estrutura no país. E convém sempre repisar o argumento: a idéia de que o importante seria reduzir as despesas financeiras com juros para poder gastar mais é um equívoco: com menores despesas com juros, o Brasil deveria ter menos déficit público e não mais gastos, uma vez que o déficit é ainda elevado — em torno de 3% do PIB — e precisa diminuir. Portanto, o achatamento do investimento é irmão gêmeo do aumento do gasto assistencial retratado na Tabela 9.2. A preços de 2007, os valores de 1997 correspondem a uma despesa de R$ 27 bilhões.Já o valor de 2007 previsto na Tabela é de R$ 77 bilhões. O “delta” de gasto nesses itens foi da ordem de R$ 50 bilhões. Em parte isso decorreu do aumento da população, o que é inevitável. Um elemento essencial desse fenômeno, porém, foi a ampliação dos benefícios assistenciais e o incremento real do valor do piso previdenciário/assistencial.

Adolphe Thiers dizia, com certo cinismo, que “é condição indispensável de todo ministro de Economia ser dotado de certa ferocidade”. É evidente que não é preciso chegar a esse ponto, mas uma análise mais adequada da relação custo/benefício sob a ótica da sociedade como um todo deveria ser um dado importante antes de bater o martelo sobre os novos aumentos reais do salário mínimo, no futuro, para evitar que a continuidade da tendência apresentada na Tabela continue comprimindo o espaço para o investimento público.

A questão rural

Quais são os principais programas assistenciais do país? O mais "badalado" deles nos últimos tempos tem sido o Bolsa-Família, que, cumpre ressaltar, é um dos programas governamentais mais bem concebidos em termos relativos. Embora algumas críticas apontem para a suposta inexistência de uma "porta de saída" do programa — isto é, um mecanismo que leve os beneficiados a se "graduarem", saindo da pobreza extrema e deixando assim de receber os recursos do Governo — e para a repetição do círculo vicioso da dependência em relação às transferências oficiais, ele apresenta duas diferenças importantes em relação a outros programas. Em primeiro lugar, é mais barato se comparado a outros programas: por volta de 0,4% do PIB. Em segundo lugar, atinge um número de pessoas significativo — mais de 11 milhões de indivíduos — indicando uma relação custo/benefício baixa, do ponto de vista estritamente fiscal. E, em terceiro lugar, ele é bem focalizado até certo ponto, pois, ao contrário do que acontece com outros programas governamentais que não beneficiam em primeiro lugar as camadas efetivamente mais pobres da população, destina-se, em sua maior parte, às pessoas de menor renda.

O segundo programa assistencial mais importante em termos do número de pessoas beneficiadas, formalmente, não tem esse nome — por ser tratado como uma despesa previdenciária e não assistencial — e é representado pelas aposentadorias por idade para pessoas do meio rural. Das cerca de 13 milhões de pessoas que recebem benefícios previdenciários do INSS iguais a um salário mínimo, mais de 7 milhões de pessoas são aposentados rurais.[1] A diferença é que, enquanto os aposentados urbanos por idade fizeram contribuições durante um longo período para fazer jus ao benefício, as contribuições rurais são esporádicas e de baixo valor. Como resultado, o volume de receita recebido pelo INSS por conta das contribuições rurais é ínfimo quando comparado aos benefícios pagos, justificando que, na prática, seja uma espécie de benefício assistencial, embora formalmente a existência de uma contribuição prévia — por mínimo que seja — faça a rubrica aparecer como um benefício previdenciário nas estatísticas oficiais. Enquanto no meio urbano a arrecadação cobre mais de 80% dos benefícios, no meio rural essa proporção é da ordem de grandeza de apenas 10% dos pagamentos feitos pelo INSS (Tabela 9.3).

O fato é de certo modo relevante para entender a evolução do gasto público nos últimos 15 anos porque desde 1991 — quando o capítulo previdenciário

da Constituição de 1988 foi regulamentado — ocorreram três fenômenos simultâneos na área rural, cada um deles com um efeito fiscal expressivo. Primeiro, a Constituição estabeleceu o piso universal de benefícios de um salário mínimo, dobrando o valor que era pago na época aos aposentados do meio rural. Segundo, de 1994 até agora, por sua vez, o valor real do salário mínimo praticamente dobrou. E terceiro, o número de benefícios rurais, atraídos pelo aumento da remuneração, explodiu, passando de 4 milhões para mais de 7 milhões de pessoas (Gráfico 9.1).

Em conseqüência disso, o aposentado rural ganha em torno de quatro vezes mais do que ganhava em termos reais há 15 anos e o número de beneficiados por essa política é hoje em torno de 80% além de no começo dos anos 90. O impacto fiscal da incidência múltipla desses fatos espelha-se em números como os da Tabela 9.2.

Tabela 9.3

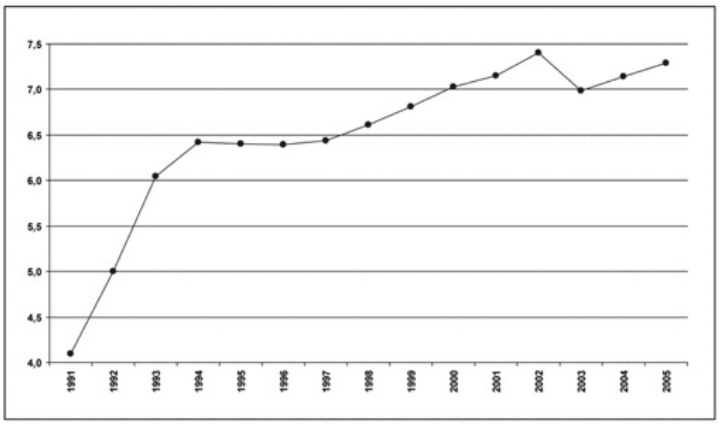
Arrecadação líquida e benefícios previdenciários, segundo a clientela — Janeiro a setembro 2006 — R$ milhões constantes de setembro/2006 (deflator: INPC)

Clientela	Arrecadação líquida	Benefícios previdenciários	(Arrecadação - Benefícios)
Urbana	82.955	96.475	-13.520
Rural	2.727	23.392	-20.665
Total	85.682	119.867	-34.185

Fonte: Ministério da Previdência Social

Gráfico 9.1

Benefícios rurais ativos (milhões de benefícios)



Fonte:Anuário Estatístico, da Previdência Social.

O assistencialismo urbano

Por fim, o terceiro programa assistencial, além do Bolsa-Família e dos benefícios rurais, é representado pelo Loas. Em conjunto com as RMVs, significa um benefício de um salário mínimo, sem contrapartida prévia, pago hoje, no momento em que este livro está sendo concluído, a aproximadamente 3 milhões de pessoas, somando ambas as rubricas de despesa. Cabe destacar que em 1994, no começo do Plano Real, elas eram 1,3 milhão de pessoas — na época, só de RMVs, uma vez que os benefícios do Loas não existiam. De forma análoga ao que ocorreu no caso dos benefícios rurais, portanto, hoje o número de benefícios assistenciais é de mais de duas vezes o do começo do Plano Real e, além disso, o poder aquisitivo dessas pessoas multiplicou-se por dois, devido à trajetória do salário mínimo depois de 1994.

A existência de uma provisão orçamentária para a prática de benefícios assistenciais é própria de sociedades solidárias e é, por conseguinte, meritória, dada a existência de indicadores de pobreza importantes em um país. Observa-se esse tipo de práticas nos mais diversos países, como pode ser visto na Tabela 9.4. Ao avaliar a situação do Brasil com relação à dos demais países, entretanto, cabe levar em conta dois elementos:

i) o benefício assistencial é dado a pessoas que representam uma fração pequena da população, por ser concedido a uma idade em que o tempo restante de vida é limitado e quando essas pessoas já não podem se sustentar; e
ii) o valor do benefício cumpre a função de apenas constituir um valor tal para evitar que a pessoa morra de fome, embora guarde certa relação com a renda média da população.

A Tabela 9.4 mostra que:

i) países com uma expectativa de vida que se aproxima da dos países avançados, como a Argentina, o Chile e o Uruguai, adotam o benefício assistencial só a partir dos 70 anos de idade;
ii) mesmo nesses países comparativamente mais prósperos, a média simples do valor do benefício assistencial mensal é da ordem de US$ 100.

Em contraste com isso, no Brasil, supondo um salário mínimo de R$ 380 em 2007 e um dólar em torno de R$ 2,20, teríamos um benefício assistencial médio próximo a US$ 170 — contra uma média da ordem de US$ 20 do

benefício assistencial na Bolívia, em Botswana, na Índia e na Namíbia, países nos quais, além disso, ele é concedido, em geral, aos 65 anos de idade.[2]

Não há mal algum na existência de um benefício assistencial e quem afirmar que, sem ele, os indicadores de extrema pobreza seriam muito piores do que já são, no Brasil, está coberto de razão. O *xis* da questão, porém, é: quando um indivíduo "excluído" passa a receber o Loas ou o benefício rural, ele deixa, por definição, de ser um excluído e passa a ser parte do quarto decil da distribuição de renda. Se o fato de o Governo passar a conceder um valor de R$ 350 — ou R$ 380 em 2007 — todos os meses a quem não tinha renda de fato tira a pessoa da miséria, aumentar o valor dessa remuneração, além de retirar recursos de outras áreas, não apresenta quase nenhum impacto em termos de redução adicional da miséria.

Tabela 9.4

Idade de elegibilidade e valor dos benefícios não sujeitos à contribuição prévia — Casos selecionados

País	Idade de elegibilidade (anos)	Valor (US$)	Pop.65+(%)
Argentina	70	153	9,8
Bolívia	65	20	4,4
Botswana	65	24	2,2
Chile	70	60	7,3
Índia	65	2	5,0
Namíbia	60	26	3,8
Uruguai	70	90	12,6

Fonte: Holzmann, R. e Hinz, R. *Old-Age Income Supportin the 21st Century*, Banco Mundial, Washington DC, 2005, tabela A2, página 174. O valor em US$ do benefício refere-se a diferentes anos. O dado da proporção da população com idade igual ou superior a 65 anos é do Banco Mundial, *WorldDevelopment Indicators*, 2004.

Há duas questões, além disso, que não fazem muito sentido. A primeira é ter uma idade de elegibilidade para o benefício assistencial igual à da aposentadoria por idade: 65 anos. E a segunda é ter o mesmo piso assistencial e previdenciário. Trata-se de uma forma de, na prática, induzir as pessoas a

não contribuir. Alguém que ganhe pouco e tenha a opção de não contribuir para o INSS terá todos os incentivos para não o fazer, pois sabe que o pagamento a receber — por aposentadoria por idade ou pelo Loas — aos 65 anos será, a rigor, o mesmo. Se a racionalidade microeconômica prevalecer sobre o respeito à Lei, ele irá optar por não contribuir. Ninguém gosta de rasgar dinheiro, e o fato é que pagar ao INSS, quando o retorno será idêntico ao de não pagar, equiva-le a rasgar dinheiro.

O resgate da razão

Oscar Ameringer tem uma frase que é um primor de sabedoria eleitoral: “Política é a arte de obter votos dos pobres e fundos dos ricos, prometendo a cada grupo defendê-lo contra o outro.” O Brasil, nos últimos 15 anos, tem se esmerado no exercício dessa arte. Para tal, a obtenção do voto dos pobres — embora não necessariamente dos mais pobres, dependendo dos programas — mediante favores fiscais tem sido um dado importante da democracia brasileira nos anos 90 e na década atual. Em algum momento, porém, seria importante deter essa expansão desenfreada das práticas assistencialistas cujo custo fiscal vem se tornando onerosíssimo. Albert Hirschman afirmava: “Políticas populistas dão algo a alguns grupos sociais, sem tirar nada diretamente de outros.” O que o Estado brasileiro tem feito, com atos sucessivos de benevolência fiscal, é praticar populismo em estado puro.

Tome-se, por exemplo, a legislação do Loas. A Lei 8.742 de 1993, que criou o instrumento, estabelecia a idade de concessão do benefício aos 70 anos (artigo 20). A mesma lei, contudo, no artigo 38, prescrevia a redução desse parâmetro para 67 anos em 1998, o que foi depois complementado pela Lei 9.720 de 1998, regulamentando o artigo 38 da Lei original. Por fim, a Lei 10.741 de 2003 (Estatuto do Idoso) diminuiu a idade de concessão do benefício assistencial para 65 anos (artigo 34). Pelos cálculos do IBGE, fazendo uma interpolação simples entre os anos de referência utilizados nas suas publicações — em geral com intervalos de cinco anos —, a expectativa de sobrevida de quem chega vivo aos 60 anos era de 19 anos em 1993 e passou a ser de 21 anos em 2003. Em outras palavras, em um período de dez anos, em que a expectativa de vida de quem tem 60 anos aumentou dois anos, o país diminuiu a idade de concessão do Loas em cinco anos. Isso tem nome: chama-se “déficit público na veia”. Do ponto de vista fiscal e previdenciário, é uma insensatez. Sobra esclarecer que, é claro, em todos os casos a benevolência foi aprovada por unanimidade dos congressistas.

Há dúvidas legítimas acerca de até que ponto haverá espaço político para uma mudança nessas questões. No dia em que a retórica pró-crescimento for acompanhada de menos palavras e de mais atos, ganhar espaço para o aumento do investimento público vai requerer alguma atenção ao resgate da racionalidade em matéria assistencial. Isso implica duas coisas. Primeiro, adotar uma idade de elegibilidade para o benefício assistencial maior que a que prevalece para o benefício previdenciário. E segundo, ter um valor do

Loas, para as futuras concessões, inferior ao do piso previdenciário, o que, porém, requer aprovação de Emenda Constitucional.

Em relação ao primeiro ponto, uma proposta razoável seria enviar ao Congresso, para aprovar até 2008, um projeto de lei definindo que a idade de concessão do Loas seja aumentada em seis meses por ano depois de 2008, a partir dos 65 anos atuais, chegando a 70 anos em 2018. Isso implicaria restabelecer, 25 anos depois, a idade de elegibilidade do Loas da Lei de 1993! A expectativa de vida aos 60 anos, no Brasil, no período, estará em 23 anos, contra 19 anos em 1993. É difícil, em tais circunstâncias, argumentar com honestidade que se trate de um dispositivo "draconiano"…

Em relação ao segundo ponto, a questão principal é sinalizar com clareza para o contribuinte que ele terá três caminhos a seguir na sua relação com o INSS. O primeiro será se aposentar por idade, em cujo caso, como já argumentamos no capítulo correspondente, ele deveria contribuir por pelo menos 25 anos. O segundo será se aposentar por tempo de contribuição com 35 anos de contribuição, sujeito à aprovação de uma idade mínima de pelo menos 60 anos (no caso dos homens). Por último, a pessoa poderia optar por não contribuir, mas nesse caso o início do recebimento de um fluxo de benefício assistencial por parte do Estado seria adiado até os 70 anos e sujeito a um valor inferior, por exemplo, de 75% do piso previdenciário. Ou seja, a pessoa que hoje espera receber um valor-piso de 100 — vinculado ao salário mínimo — aos 65 anos, independentemente de contribuir ou não, será informada de que o *trade-off* passará a ser o de contribuir sobre 100 para passar a receber 100 aos 65 anos ou não contribuir, mas, em compensação, passar a receber só 75 aos 70 anos de vida. Com a mudança dos termos dessa equação, os incentivos a contribuir serão maiores, sem dúvida.

Na mesma linha, a outra alteração que cabe fazer — esta também matéria constitucional — é o fim do regime especial de aposentadoria dos benefícios rurais. Observe-se que quem mora no meio rural, em termos atuariais, quase não contribui para a sua aposentadoria. Além disso, a pessoa tem a vantagem de poder se aposentar cinco anos antes que no meio urbano. Trata-se de uma superposição de vantagens exagerada demais. Pode ser justo, do ponto de vista do restante da sociedade, aceitar que as contribuições desse grupo sejam modestas — o que é uma forma de subsídio — mas desde que as demais regras de aposentadoria por idade se igualem às do resto da sociedade. É uma mudança que teria um impacto fiscal relevante, dada a magnitude do número de pessoas que ganham a vantagem da antecipação, em relação ao resto dos benefícios (do meio urbano).

Existe, é claro, a possibilidade de nada disso ocorrer e as regras de concessão dos benefícios assistenciais continuarem sendo tão benevolentes como as atuais. O risco que o país corre é o de estimular a ausência de contribuições ao INSS e continuar a premiar quem não trabalha. Nesse caso, as Marias brasileiras como as citadas no começo do capítulo poderão perguntar a si mesmas até que ponto o sacrifício terá valido a pena.

1

As aposentadorias rurais de valor superior a um salário mínimo contam-se praticamente nos dedos. A quase totalidade de benefícios rurais é de um salário mínimo.

2

A exceção é a Namíbia, mas porque a população acima de 65 anos é muito pequena, devido à mortalidade elevada, associada às condições de vida precárias da população.

Capítulo

10

As vacas sagradas (IV): os direitos dos incluídos

"O que jamais será possível conseguir é que um inglês admita que não tem razão. Tudo o que ele faz é por princípios. Por princípios patrióticos move uma guerra, por princípios imperialistas escraviza, por princípios de comércio oprime. Apóia seu rei por princípios e o decapita por princípios democráticos."

George Bernard Shaw

Toda pessoa ou empresa que tenha vendido seu serviço ou produto sabe que, na fixação do preço, há dois riscos opostos. O primeiro é o de ele ser baixo e a operação de venda se revelar pouco rentável. O segundo é o caso contrário, quando o preço é alto demais e a venda acaba se frustrando. O mesmo raciocínio vale para os efeitos das leis trabalhistas. Uma legislação muito permissiva pode prejudicar os trabalhadores ao permitir situações de exploração "excessiva". Por outro lado, regras muito rígidas podem confirmar a máxima de Roberto Campos de que "tudo que é rigorosamente proibido é ligeiramente permitido". Os direitos trabalhistas no Brasil são um caso exemplar disso.

Um debate universal

O tema dos dilemas associados à rigidez da legislação, em função do *trade-off* entre regras rígidas destinadas a proteger os trabalhadores, mas que criam problemas para a economia, e regras mais flexíveis que podem gerar um sentimento de falta de proteção, é universal e está presente em quase todos os países, em maior ou menor medida, com defensores de uma corrente e de outra. As escolhas sociais feitas, porém, têm conseqüências em cada caso e fazem com que a inclinação do pêndulo leve as sociedades a terem um perfil ou outro, em geral com efeitos importantes sobre o dinamismo da economia ou dos setores afetados.

Thomas Friedman, conhecido jornalista do *New York Times,* no seu excelente livro *O mundo é plano* sobre os efeitos da globalização, apresenta as questões envolvidas no esforço de regulamentação da economia em geral, da seguinte forma: "A Corporação Financeira Internacional (IFC) do Banco Mundial [coordenou] um estudo abrangente de mais de 130 países, chamado *Doing Business.* A IFC fez cinco perguntas básicas sobre a maneira de fazer negócios em cada um desses países, a fim de determinar a facilidade ou dificuldade de: i) iniciar um negócio, em termos de normas locais, regulamentação e taxas de licenciamento;

> ii) contratar e despedir funcionários; iii) fazer valer os contratos; iv) obter crédito; e v) encerrar uma firma que vá à falência ou esteja em dificuldades. Para traduzir isso em meu próprio vocabulário, os países que fizeram todas essas coisas com relativa simplicidade e sem atritos realizaram a reforma no varejo, e os que não o fizeram estão parados na reforma por atacado e provavelmente não prosperarão(…).

Fazendo Negócios (Doing Business) procura explicar cada um dos pontos com alguns exemplos vívidos. 'Teuku, empresário de Jacarta, deseja abrir uma fábrica de têxteis. Já tem clientes, importou maquinaria e preparou um plano de negócios promissor. Seu primeiro encontro com o governo se dá no momento de registrar a empresa. Recebe os formulários do Ministério daJustiça e os preenche e reconhece as firmas. Prova que é residente local e não tem antecedentes criminais. Recebe um número no cadastro de contribuintes, solicita uma licença para abertura da empresa e deposita no banco o capital mínimo. Em seguida publica no diário oficial os estatutos de constituição da firma, compra as estampilhas, faz o registro no Ministério da Justiça e espera noventa dias para poder fazer o requerimento de seguro

social. Cento e sessenta e oito dias depois de haver iniciado o processo, Teuku está habilitado a iniciar legalmente o funcionamento da empresa. Nesse meio-tempo, seus clientes já assinaram contrato com outra firma.

No Panamá, uma empresária, Ina, registra sua firma construtora em apenas 19 dias. Os negócios prosperam e Ina pretende contratar alguém por um prazo de dois anos. Mas a lei trabalhista somente permite contratos a prazo fixo para tarefas específicas, e mesmo assim por um máximo de um ano. Ao mesmo tempo, um de seus empregados costuma sair cedo do trabalho sem sejustificar e comete erros que causam prejuízos. Para substituí-lo, Ina precisa informar o sindicato e receber aprovação, além de pagar uma indenização equivalente a cinco salários. Ina desiste do empregado mais qualificado que pretendia contratar e mantém o relapso na folha de pagamentos…

Depois de registrar sua firma, contratar empregados, fazer valer os contratos e obter crédito, Avik, empresário indiano, não consegue obter lucros e resolve fechar a empresa. Diante do processo que pode durar dez anos após o pedido de falência, Avik desaparece, sem pagar aos empregados, ao banco e ao fisco.” (Thomas Friedman, *O mundo éplano*, 2005, páginas 285-286)

A discussão lembra um pouco a sentença de Dom Quixote em que este, numa conversa com Sancho, comenta que “la senda de la virtud es muy estrecha y el camino del vicio, amplio y espacioso, pero éste, siendo dilatado, acaba en muerte, mientras aquella, siendo angosta y trabajosa, acaba en vida”. Nada mais justo, a princípio, do que se preocupar com a qualidade do trabalho e o respeito às condições legais, para evitar que a exploração abusiva gere uma situação própria do denominado “capitalismo selvagem”. O problema é que, imbuídos de boas intenções, no afã de proteger e regulamentar, os legisladores muitas vezes acabam definindo normas que se revelam um entrave ao bom funcionamento da economia, prejudicando o dinamismo de um país. Quando outras nações são mais ágeis em remover os entraves ao crescimento, quem fica preso a uma legislação mais arcaica passa por uma situação de esclerose relativa na comparação com o resto do mundo. É o que vem acontecendo com o Brasil.

O caso brasileiro

Décadas atrás, em um dos vários momentos da história argentina marcados pela radicalização de posições, um debate em uma universidade reunia representantes de diversas posições ideológicas. Quando cederam a palavra a um deputado, que era bastante hostilizado pelas suas posições democráticas, uma liderança estudantil dos grupos fascistas — que naquela época tinham uma força importante na sociedade argentina — levantou-se e, de forma teatral, saiu do auditório fazendo grande barulho para toda a platéia ouvir, enquanto caminhava a passos largos. O palestrante da vez esperou a pessoa se retirar e, com bom humor, começou a falar dizendo que "en la Argentina, algunos hacen ruido con la cabeza y otros hacen ruido con los pies". A história, que me foi contada por meu pai, me vem à memória quando vejo notícias de passeatas indignadas, em defesa dos princípios — como os citados por Bernard Shaw na epígrafe! — e contra propostas de flexibilização da legislação trabalhista. Em vez de fazer uma profissão de fé na defesa desses princípios e "fazer barulho com os pés", as lideranças sindicais que assim agem fariam melhor em se debruçar com frieza sobre a questão e avaliar qual é o melhor caminho para melhorar o emprego no país.

A essência do problema está representada no Quadro 10.1, que é uma versão um pouco modificada de uma conhecida tabela elaborada por José Pastore, um dos mais renomados especialistas em questões de legislação trabalhista. É importante frisar que o quadro não revela uma expressão de desejos acerca de uma política alternativa, mas a despesa extra de contratação de um empregado formal, em comparação a quem é empregado no mercado informal. O esclarecimento é válido porque é evidente que alguns direitos devem ser reconhecidos em qualquer sociedade civilizada, como, por exemplo, o repouso semanal. O fato de esse item constar do Quadro 10.1 apenas reflete o fato de que objetivamente é um custo diferenciado em relação a quem é pago por dia de trabalho, mas não quer dizer que um trabalhador deveria abrir mão do seu direito ao descanso semanal.

O adicional em relação ao empregado informal, pelos cálculos de Pastore, é de 103% sobre o salário de carteira. Em outras palavras, para cada R$ 100 brutos pagos a um trabalhador com carteira assinada, há outros R$ 103 de custo da mão-de-obra, na forma de contribuições ou custos pró-rateados ou provisionados. Nas contribuições, estão as obrigações tributárias ou com entidades como Sesc e Senais, enquanto nos demais custos estão itens como 13º salário proporcional ao mês, abono de férias, etc.

Mesmo se for considerada a probabilidade de na prática alguns custos serem também incorridos na contratação informal de alguém em bases mensais — como o repouso semanal ou o custo implícito dos feriados —, a retirada desses dois itens e a dos efeitos da sua incidência cumulativa sobre outras despesas aliviaria a conta do adicional em (18,9% + 4,4%) x 1,358 = 31,6%, significando um custo adicional da legalização de um empregado informal de 71% a mais acima do que é pago a este todos os meses.

Quadro 10.1

Despesas de contratação (% sobre salário)

A — Contribuições sociais	35,8
INSS	20,0
FGTS	8,0
Salário-educação	2,5
Seguro de acidentes (média)	2,0
Serviços sociais	1,5
Formação profissional	1,0
Sebrae	0,6
Incra	0,2
B — Remuneração do trabalho (I)	38,2
Repouso semanal	18,9
Férias	9,4
Abono de férias	3,6
Feriados	4,4
Aviso prévio	1,3
Licença-enfermidade	0,6

C — Remuneração do trabalho (II)	14,1
13º salário Indenização por dispensa (50% FGTS)	10,9 3,2
D — Incidência cumulativa	14,6
A/B FGTS/13º salário	13,7 0,9
Total	102,7

Fonte:Tabela elaborada por José Pastore.

Na raiz desse sobrecusto está o artigo 7º da Constituição, que define uma longa lista de direitos trabalhistas (Quadro 10.2). O requinte detalhista da nossa Carta Magna chega a tal ponto de o item XVI prescrever o direito a "remuneração do serviço extraordinário superior, no mínimo, em 50% à do normal", o que deve configurar um caso único no mundo de uma Constituição que define o valor da hora extra. É evidente que há razões, tanto econômicas quanto de bom senso, em remunerar a hora extra acima da hora normal. O que é estranho é incrustar esse tópico, que deveria ser objeto de legislação ordinária, na Constituição e, ainda por cima, com a explicitação do percentual preciso.

Em vez de termos uma Constituição concentrada em questões e princípios gerais, o desejo de garantir os direitos, com base no pressuposto de que a simples explicitação na Lei não teria força suficiente para eles serem respeitados, levou a termos uma Constituição eivada de detalhes. O resultado é que quando uma empresa decide contratar um empregado formal, ele vem acompanhado de um cabedal de exigências legais ou constitucionais, que fazem muitas vezes a empresa desistir da contratação.

Quadro 10.2

Direitos trabalhistas:
Artigo 7º da Constituição do Brasil

I	Indenização

II	Seguro-desemprego
III	FGTS
IV	Salário mínimo
V	Piso salarial
VI	Irredutibilidade salarial
VIII	13º salário
IX	Salário noturno
XII	Salário-família
XIII	Jornada de 44 horas semanais
XVI	Hora extra ≥ ≥50%
XVII	Férias + Abono 1/3
XVIII	Licença-gestante de 120 dias
XXI	Aviso prévio de 30 dias
XXIV	Aposentadoria
XXVIII	Seguro contra acidentes de trabalho

Tome como exemplo um curso de aulas de reforço para os alunos do ensino básico. Imaginemos que alguém decide constituir uma firma e alugar uma sala, para dar aulas extras, particulares, a alunos com dificuldades para passar de ano. Não é nenhuma atividade que vai gerar rios de dinheiro para o dono da firma. É apenas uma forma honesta de ganhar a vida. Ele decide então contratar um professor para ajudá-lo. Digamos que o salário proposto seja de R$ 1.000. Mesmo feito o ajuste antes explicado, a formalização do professor ajudante implicaria uma despesa adicional de mais de R$ 700, que a firma simplesmente pode não ter margem para suportar.

Alguns itens podem ser negociados como parte do “pacote” da remuneração. Por exemplo, no lugar de pagar R$ 1.000 informalmente sem

13º, desprezando as questões financeiras ligadas aos juros sobre eventuais diferenças ao longo dos meses, o empregador pode oferecer um “pacote” mensal de 13 pagamentos de R$ 923,08, que dá os mesmos R$ 12.000. Outros valores, porém, não podem ser objeto da mesma negociação, como as despesas do INSS. Na prática, portanto, o que tende a acontecer, devido a uma legislação feita em nome da importância dos direitos, é o professor-trabalhador ser contratado de maneira informal sem direito algum.

Aos custos de contratação somam-se os de demissão. O já citado José Pastore elaborou, a propósito, o Quadro 10.3, apresentado em diversas das suas palestras, mostrando o custo da demissão de um trabalhador com diferentes tempos de vínculo com uma empresa, para um dado salário de R$ 1.000. Mais uma vez, sem levar em consideração a incidência de juros sobre os depósitos do FGTS, sendo este de 8% do salário, em 12 meses o montante acumulado chega a R$ 960. Se considerada a incidência de FGTS sobre férias e o abono de 1/3 das férias, a multa de 50% do FGTS é aplicada sobre um total deste de [R$ 960 + R$ 80 + (1/ 3) x R$ 80] = R$ 1.066,67. Além desse custo, o empregador teria de pagar também um mês de aviso prévio; um mês de 13º proporcional correspondente a esse aviso prévio; férias proporcionais a esse período adicional de 30 dias, incluindo o adicional de um terço de férias; e o FGTS incidente sobre o mês de salário do aviso prévio e (1/12) do 13º salário [8% de (R$ 1.000 + 1/12 de R$ 1.000). O resultado desse conjunto de dispositivos é que, no momento da dispensa do empregado, além do salário normal de R$ 1.000 pelo mês trabalhado, ele acaba então recebendo — sem contar o FGTS já acumulado na sua conta na Caixa Econômica Federal — um valor de R$ 1.814,44 se tiver um ano de vínculo empregatício e nada menos que R$ 3.947,76 se tiver cinco anos de vínculo, valores esses que representam custos “na veia” para o empregador. O resumo da ópera é então que o empregador pensará duas vezes antes de contratar um empregado com carteira, pelo ônus potencial que pode implicar a demissão.

Quadro 10.3

Custo da demissão de um empregado (salário R$ 1.000) — Em R$

Composição	1 ano vínculo	5 anos vínculo
50% de indenização (0,50 x R$ 1066,67)ª	533,33	2.666,65
Aviso prévio (1 mês)	1.000,00	1.000,00
13º proporcional (1 mês)	83,33	83,33

Férias proporcionais (inclui abono de 1/3)	111,11	111,11
FGTS (1 mês salário + 1/12 de 13º)	86,67	86,67
Total	1.814,44	3.947,76

* Considera a incidência de FGTS sobre férias e abono de férias (1/3 do salário).
Fonte: Cálculos feitos a partir de tabela elaborada por José Pastore. Não considera o pagamento do FGTS.

A grande hipocrisia

Não há dúvida de que muitas pessoas de boa-fé defendem com convicção os chamados “direitos trabalhistas” com base na idéia generosa de que é uma forma de assentar as bases de uma sociedade civilizada, com reconhecimento ao trabalho digno, etc. Na prática, porém, assim como Chico Buarque disse certa vez sobre o amigo Vinícius de Moraes que “Vinícius errava com uma autoconfiança incrível”, tais pessoas podem estar cometendo um erro de avaliação. O ponto principal é que a idéia de tais direitos serem “sagrados” é simplesmente ignorada por todas as partes envolvidas em um conflito: as duas partes em litígio e a Justiça.

É simples de entender. Tome como exemplo o caso de um empregado de uma loja que trabalhe na informalidade, portanto sem carteira de trabalho, em um comércio no Centro do Rio de Janeiro. Ele trabalha por três anos, preferindo receber “na mão” um pouco mais do que ganharia em valor líquido se fosse formalizado, pois o patrão lhe propôs dividirem a diferença do que ele deixa de pagar ao não assinar a carteira. Depois de três anos, um dia há um desentendimento e o empregado é despedido. Tempos depois, um advogado amigo de algum conhecido se apresenta e se diz disposto a representá-lo em uma ação trabalhista contra o antigo patrão. Poucos dias após esse encontro, a Justiça encaminha o pleito à outra parte, reclamando o pagamento de dívidas trabalhistas no valor de, por exemplo, R$ 5.000, por conta dos direitos que não teriam sido reconhecidos ao longo de três anos de trabalho. O juiz chama então as partes e pergunta: “Há acordo?”. O patrão contrapõe um valor muito baixo, que não é aceito pelo ex-empregado e após uma rápida negociação acordam um ressarcimento no valor de R$ 1.500, pagos mediante três cheques de R$ 500, a serem quitados 30, 60 e 90 dias depois.

Essa é uma situação corriqueira na Justiça brasileira. Temos então um flagrante e duplo desrespeito à Constituição. Primeiro, porque durante três anos ambas as partes ignoraram os dispositivos referentes aos direitos trabalhistas por completo. E, segundo, porque no momento de brigar na Justiça *a posteriori* por seus direitos, o empregado acaba assinando diante do juiz por um valor muito inferior ao que a Constituição lhe garante, pois sabe que “mais vale um pássaro na mão que dois voando”, já que a alternativa a receber imediatamente uma proporção de x% do valor pleiteado é insistir com o valor integral, com riscos de a ação levar entre 5 e 10 anos para ser julgada.

Note-se então que estamos diante de uma grande hipocrisia. Os críticos da tese da flexibilização alegam que os direitos são sagrados e devem ser respeitados, mas diante do exposto, de duas uma: ou eles são de fato sagrados — e então por coerência a Justiça deveria impedir todos os acordos trabalhistas por um valor inferior ao que implica o pleno reconhecimento de direitos — ou não são — e nesse caso a negociação ocorrida após o rompimento do vínculo poderia se dar antes de seu começo. Tal negociação seria muito mais sadia para ambas as partes, pois levaria em consideração o interesse do empregador de ter algum grau de proteção social — embora menor que o das regras atuais — e o da firma de poder investir em um empregado, visando ao aumento da produtividade, sem a fragilidade do vínculo de ter um empregado que trabalha informalmente na empresa.

A flexibilização necessária

Alguém pode perguntar: qual é, afinal de contas, o problema com o arranjo existente, se no final as partes chegam a um acordo? O grande problema macroeconômico é que a legislação desestimula o investimento das empresas no treinamento e na melhoria de produtividade dos seus empregados. Primeiro, porque a formalização custa caro e nenhuma empresa aposta muito em um empregado informal. E segundo, porque com o passar do tempo muitas vezes o próprio empregado, se for formalizado, terá interesse em ser demitido para ganhar a multa de 40% do FGTS — os 10% adicionais referentes à multa de 50% são para o Governo. Como resultado, aquele treinamento em que a empresa paga cursos a um empregado e o treina com vistas ao longo prazo, no pressuposto de sua permanência na firma por muito tempo, acaba ficando restrito a um número circunscrito de casos.

O que é que poderia ser feito, então? Basicamente, há duas grandes mudanças que caberia examinar. A primeira seria a retirada da Constituição de alguns dispositivos explicitados nos Quadros 10.1 e 10.2. É claro que alguns direitos devem ser preservados ao máximo, mas outros poderiam ficar para serem objeto de negociação entre as partes. Por exemplo, o repouso semanal tem de ser parte dos direitos dos quais ninguém deve abrir mão, mas se uma pessoa tem interesse em trabalhar por um salário X e o empregador não pode pagar, com os custos trabalhistas, acima de um certo valor, por que fazer do FGTS uma obrigação, se ambas as partes podem estar dispostas a deixar isso de fora, num acerto entre elas? A negociação política no Congresso Nacional deveria estabelecer quais dispositivos do artigo 7º da Constituição seriam preservados e quais poderiam ser flexibilizados, mas o princípio geral é que no caso de alguns desses direitos atuais a Constituição permitisse acordos com valor legal, se as partes assim concordassem. Esses itens poderiam vir a ser objeto de negociação entre o empregado e o empregador, então.

A segunda mudança seria a multa de 50% do FGTS diminuir para, por exemplo, 20%. O adicional de 10% que hoje compõe a arrecadação do Governo deveria ser extinto e os demais 40% reduzidos à metade, com a adoção de um teto de, por exemplo, dois ou três salários. *Grosso modo*, 8% sobre o salário implicam que, em um ano, o FGTS acumula um mês de salário. Isso significa que um empregado em dez anos, sem contar os juros sobre o FGTS, acumula um saldo equivalente a dez meses de salário. Uma multa de 40% sobre esse saldo é uma multa pesada para o empregador, o que

desestimula vínculos de longo prazo. A redução do percentual de multa e a imposição de um teto à indenização limitariam os danos ao empregador e favoreceriam um maior grau de formalização e de duração do emprego com carteira. Além disso, se os empregadores soubessem que, com a redução na alíquota da multa de, por exemplo, 4% por ano ao longo de cinco anos, cinco anos depois a multa seria a metade da inicial os empregadores poderiam adiar eventuais dispensas, e pensando na economia cada vez maior no futuro, talvez nem mesmo dispensassem o emprego. Seria uma forma de substituir uma regra draconiana por uma regra que favoreceria a manutenção do vínculo, contribuindo para uma maior duração do emprego formal.

Capítulo

11

As vacas sagradas (V): a vinculaçao preguiçosa

"Uma coisa não é necessariamente verdadeira porque alguém morreu por ela."

Oscar Wilde

Na administração pública e no exercício do Governo em geral, na origem de muitas disposições que com o tempo acabam se revelando um problema, estão boas idéias que no começo, em muitos casos, foram implementadas até certo ponto. Algo assim ocorreu com o mecanismo da correção monetária, que em sua origem era uma forma de conviver com a inflação sem maiores distorções e com os anos acabou se convertendo em uma espécie de "monstro" que ameaçava engolir a sociedade como um todo, pelo seu papel na exacerbação das tensões inflacionárias nas décadas de 1980 e de 1990.

Do mesmo modo, o mecanismo das vinculações orçamentárias teve uma história semelhante: foi uma maneira interessante que determinados setores encontraram para defender os seus recursos, mas praticado *ad nauseam* acabou se revelando um problema grave das finanças públicas como um todo. Na explicação das razões pelas quais o Brasil cresce pouco, as vinculações merecem um capítulo específico.

A origem da vinculação

A origem da vinculação orçamentária, como já foi salientado, é perfeitamente compreensível. Tome-se como exemplo a comparação entre dois setores: transporte e saúde. Se, em determinado momento de dificuldades fiscais, a receita diminui e é preciso fazer cortes compensatórios, o Governo pode cortar o que pensava investir nas estradas, por exemplo, sem isso ser dramático a curto prazo — embora os efeitos cumulativos sobre o longo prazo possam ser sensíveis. Já se determinados gastos no setor de saúde tiverem de diminuir, no fim da linha pode morrer gente.

Imaginemos, para citar um caso, uma situação em que, na esfera política, o ministro dos Transportes seja forte e o ministro da Saúde, fraco. Se, ao chegar o segundo semestre do ano, o Ministério dos Transportes tiver executado boa parte do orçamento, mas houver novas pressões pela realização de mais obras, pode ser tentador para o Governo fazer um remanejamento e enviar ao Congresso uma proposta de suplementação de verbas, tirando recursos da saúde e alocando na construção ou reforma de estradas. Para os pacientes que esperam nos hospitais, porém, os efeitos disso podem ser nefastos.

A razão principal da vinculação é, então, garantir certa regularidade e previsibilidade dos recursos das dotações orçamentárias ligadas a setores cujas exigências de continuidade tornam impensável a interrupção — ou em alguns casos até mesmo a redução — dos fluxos de financiamento.

A blindagem dos incluídos

O tema das vinculações suscita grandes emoções, cuja intensidade torna recomendável lembrar a frase de Oscar Wilde citada na epígrafe. Embora a questão seja muitas vezes colocada no debate político-ideológico como um embate entre os que teriam e os que careceriam de sensibilidade social, a realidade está longe de corresponder a esse diagnóstico.

Por mais méritos que tenha havido na formulação inicial, as vinculações apresentam problemas importantes. Entre eles, encontra-se a rigidez da alocação do gasto ao longo do tempo; a ampliação das dificuldades da política fiscal para reagir a choques adversos; e a ausência de comprovação de eficiência.

Vejamos essas questões mais de perto. Em relação ao primeiro ponto, imaginemos uma situação em que no ano 1 haja uma epidemia, que não se repete no ano 2, enquanto uma enchente a cada 10 ou 20 anos provoca estragos enormes numa região importante no país, mas não ocorre no ano 1 e, sim, no ano 2. É lógico, portanto, que se aumente o gasto em saúde no ano 1 e em infra-estrutura no ano 2. Ocorre, contudo, que, no caso de haver uma vinculação rígida, a distribuição dos recursos será a mesma nos dois anos. Isto é, os recursos serão insuficientes para a saúde no ano 1 e para a infra-estrutura no ano 2 e é bem provável que vá haver recursos em excesso, mal gastos na infra-estrutura no ano 1 e na saúde no ano 2.

No que se refere à reação a choques, é claro que a viabilidade social e política de implementar certo corte é uma função direta da base de incidência dos cortes: se dado um gasto de 100 unidades, todas as rubricas, em potencial, podem ser cortadas; um corte de cinco unidades, por exemplo, pode ser distribuído entre todos e cada setor vai perder muito pouco. Entretanto, se um gasto de 90 unidades for vinculado, o corte de cinco das unidades remanescentes incidirá sobre o que “sobra”, ou seja, sobre dez unidades— corte de 50% —, despertando uma resistência que, no limite, pode se revelar impossível de vencer em termos políticos.

Por último, a automatização da vinculação tende a dispensar os gestores da necessidade de mostrar a necessidade dos recursos e de comprovar a eficiência do gasto. Daí a frase cáustica de Antonio Delfim Netto de que “a vinculação é a avó da vagabundagem”.

Pelo conforto que isso gera, a vinculação estimula os setores a tentar, por meio da vinculação, “driblar” a resistência das equipes econômicas de plantão

ao aumento do gasto. Isso equivale, de certa maneira, a uma situação em que um adolescente procura ter uma espécie de “garantia de mesada”, independentemente do seu desempenho escolar. No caso do Brasil, as vinculações mais importantes existentes são as transferências a estados e municípios por um lado e à educação por outro — ambas as funções da receita, ainda que com bases de cálculo diferentes entre si — e os gastos com saúde — indexados ao próprio PIB. Há também as despesas com seguro-desemprego e com as transferências ao BNDES, objeto de dispositivo específico da Constituição, além de outras de menor destaque. Em todos os cinco casos citados — estados e municípios; educação; saúde; seguro-desemprego e BNDES — a vinculação é matéria constitucional. Aqueles que estão “dentro” da vinculação — os setores incluídos, portanto — ficam então “blindados” contra eventuais cortes.

No caso da saúde, acresce-se ao que foi dito que, a rigor, ocorreu uma espécie de “superindexação” ao PIB. Isso porque nos últimos anos, na elaboração do orçamento, o Governo tem errado na estimação dos parâmetros macroeconômicos. Em conseqüência, na prática, uma despesa de X que deveria representar a mesma proporção do PIB do ano-base no qual o orçamento para o ano seguinte foi elaborado acabou *a posteriori* representando uma proporção maior do PIB nominal do ano imediatamente anterior, seja porque o PIB cresceu menos ou porque a inflação foi menor do que o previsto. Como isso não é corrigido no exercício seguinte, vigora o que os especialistas denominam de “efeito catraca”, isto é, a variável gasto/PIB do setor muda apenas em uma única direção e, uma vez tendo aumentado, não volta para trás (ver Tabela 11.1).

Uma falácia de composição

No curso de Macroeconomia básica, um dos conceitos mais “martelados” pelo professor para explicar as diferenças entre a macroeconomia e a economia doméstica é a idéia de que o que pode fazer sentido em termos individuais pode gerar efeitos diferentes se for agregado. Por exemplo, se uma família gasta mais do que recebe de salário, ela pode ter problemas que recomendem moderar os gastos. Todavia, se todas as famílias adotarem o mesmo comportamento, como o gasto de um agente econômico representa a receita de outro — a despesa de uma família em um restaurante, por exemplo, corresponde a uma receita do dono do restaurante —, a tendência é de uma recessão generalizada. É o que se chama, em economia, de “falácia de composição”, ou seja, o fato de que a agregação de comportamentos individualmente racionais pode gerar uma resultante prejudicial à economia como um todo.

Tabela 11.1

Gastos com saúde (% PIB)

Ano	Gastos com saúde (custeio e investimento)
2003	1,49
2004	1,59
2005	1,66
2006	1,65

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

Para 2006, previsão do autor.

O que acontece com as vinculações é um caso exemplar de falácia de composição. Para o administrador do setor de saúde, por exemplo, responsável por gerenciar um hospital que não pode se dar ao luxo de ficar sem recursos para fazer a renovação natural do estoque de sangue ou do material para fazer cirurgias, a vinculação é uma garantia de que o órgão não vai entrar em colapso e lhe permite dormir com uma certa tranqüilidade. Há uma racionalidade óbvia nesse comportamento. Entretanto, se o administrador

público do setor de transportes procede da mesma forma e o mesmo acontece com quem administra a área de educação ou com quem é responsável pelo pagamento do seguro-desemprego, a tendência é que o engessamento dos recursos torne muito difícil a gestão da política fiscal como um todo.[1] É por isso que algumas vezes, nos últimos 15 anos, o gasto agregado estava aumentando, enquanto as autoridades se queixavam de não ter como conter esse processo, pela obrigatoriedade de gastar com uma das mãos o que se arrecadava com a outra, em um contexto de aumento da receita.[2]

O grito dos excluídos

A idéia de ter os chamados “setores sociais” protegidos é compreensível e tem na sua origem um conceito de justiça social que é, em si, meritório. Como tem repetido Gustavo Franco, porém: “A sociedade, através de seus representantes democraticamente eleitos, no Executivo e no Legislativo, pode fazer muitas coisas prejudiciais aos pobres sem saber, ou sem se dar conta de que o subproduto de ações que entende como meritórias é agravar a pobreza.”

Nesse sentido, o grande problema representado pelas vinculações, que é uma das “bolas de ferro” para a economia arrastar e impede um crescimento a taxas maiores é o que acontece com os setores posicionados “do lado de fora” da vinculação, ou seja, os “excluídos”. Vejamos alguns dos casos — apenas para citar os mais conhecidos — em que nos últimos anos tivemos insuficiências óbvias de gestão em algumas áreas, por falta de recursos, entre outras coisas porque a rigidez das vinculações forçou um ajuste das rubricas de despesa não vinculadas:

- no Governo FHC, tivemos o caso célebre da crise energética, associada em parte à escassez de investimentos da Eletrobrás;
- já no Governo Lula, verificou-se o retorno, há um par de anos, da febre aftosa, entre outras razões pelos cortes que tinham sido praticados na área de controles e defesa sanitária, para compensar o aumento do gasto em outras rubricas, além da rigidez e da inflexibilidade a cortes de um outro grupo de dispêndios; e
- embora do mesmo modo associado a outras falhas de gestão, houve o “apagão aéreo” de 2006, que reflete também, em parte, a insuficiência de recursos aplicados em áreas que deveriam ser prioritárias, como são a segurança de vôo e o sistema de controle dos aeroportos.

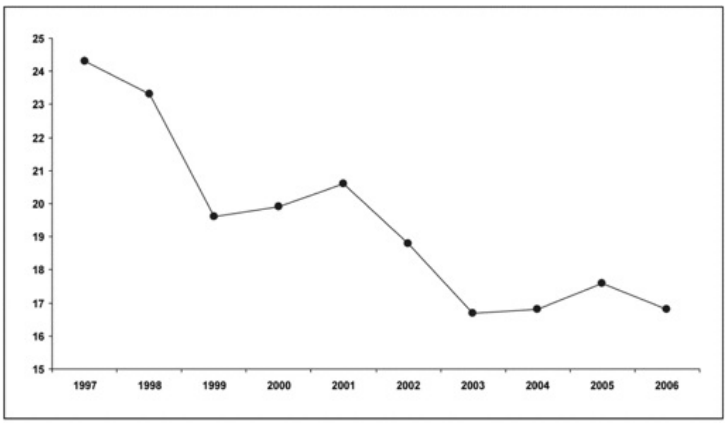
De certa maneira, tais casos nada mais são do que a expressão concreta dos impactos reais do fenômeno retratado no Gráfico 11.1, que mostra a relação entre as despesas de OCC, excluindo FAT, Loas/RMV e Bolsa-Família, e a receita bruta do Governo Central: ao longo dos últimos dez anos, a importância relativa do numerador caiu de 24% para 17% do universo da despesa total do Governo Central. Cabe ressaltar que, por falta de dados desagregados mais antigos, no numerador da fração aparecem despesas vinculadas na prática, como as destinadas à saúde e educação, de quase 50% do numerador da fração — proporção essa que inclusive aumentou há pouco

tempo. Isso significa que a proporção de recursos efetivamente livres teve uma queda ainda mais acentuada do que a variável do gráfico.

A dinâmica desse processo pode ser captada por meio da Figura 11.1. Nela mostram-se quatro categorias em que pode ser decomposta a utilização da receita bruta do Governo Central. A primeira categoria é a dos "gastos obrigatórios" (GO) como pessoal, INSS e Loas/RMV, que, principalmente por causa do que aconteceu com o INSS, têm aumentado muito nos últimos 15 anos. A segunda categoria é a dos "gastos vinculados" (GV), tais quais aqueles com educação, saúde ou seguro-desemprego, que pela associação com o PIB ou com a receita e em virtude de um conjunto de circunstâncias — por determinação constitucional ou legal ou na prática — têm crescido de participação. O terceiro grupo é o dos "outros gastos" (OG) que representam a variável de ajuste do sistema e correspondem a todos os setores que não são objeto de vinculação específica. Por último, tem-se o superávit primário (SP).

Gráfico 11.1

Relação entre o OCC excluindo FAT, Loas/RMV e Bolsa-Família e a receita bruta do Governo Central (%)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Para 2002, assumiu-se uma despesa dos programas antecessores do Bolsa-Família de 0,10% do PIB. Para 2006, previsão do autor.

GO	**GV**	**OG**	**SP**

GO - Gastos obrigatórios (pessoal, INSS e Loas/RMV)
GV - Gastos vinculados (% receita ou PIB)
OG - Outros gastos SP - Superávit primário

Figura 11.1. Utilização da receita do Governo Central.

Ao longo do tempo, a variável OG representativa dos "excluídos" foi sendo espremida pelo aumento simultâneo de GO e GV e pela ampliação de

SP a partir de 1999. O segredo do êxito de uma política pré-crescimento, de agora em diante, será reverter em parte esse processo, sem colocar em risco os avanços feitos no campo fiscal. Voltaremos a esse ponto no futuro, em outro capítulo, ao tratar das perspectivas.

A solução: supervinculação com mudança de parâmetros

A solução para essas questões deve envolver uma combinação de elementos que contemple três condicionantes:

i) a preservação de uma garantia de alocação de recursos em um conjunto de setores, seja pela racionalidade da existência das vinculações à qual já nos referimos, seja pela criação de condições políticas para aprovar uma mudança de regras;
ii) o aumento real da despesa nos setores envolvidos, sem o que não será possível aprovar nada no Congresso; e

iii) a redução da relação entre tais despesas e o PIB, para abrir uma cunha que crie espaço para o aumento da relação entre o investimento público e o PIB.

Para isso, sugere-se, na linha já recomendada por diversos especialistas em questões orçamentárias, a substituição da vinculação isolada ao PIB ou à receita dos setores A, B ou C vistos como "sociais" e/ou merecedores, pelas suas características específicas, de uma garantia de dotação de recursos, por uma Emenda Constitucional conjunta, criando assim uma espécie de "supervinculação". A Emenda iria determinar que a soma do que o Governo Central gasta com esses setores seja automaticamente corrigida todos os anos pelo IPCA mais um adicional real X a ser negociado em termos políticos — poderia ser alguma coisa entre 2% e 3%. Observe que o PIB nos últimos cinco anos tem crescido a uma média anual de 2,5%, de modo que soaria falso o argumento de um "golpe contra os setores sociais".

A grande vantagem é que, com isso, à medida que o PIB crescesse mais, a relação entre essas despesas e o PIB diminuiria, ampliando assim o espaço para o investimento. Se o agregado fosse composto, por exemplo, pelo conjunto das atuais despesas do FAT, saúde e educação, que em 2006 representaram 2,8% do PIB, um crescimento do conjunto dessas rubricas de 2,5% a.a. — o dobro do crescimento populacional, garantindo um aumento do valor real *per capita* — em um contexto no qual a economia crescesse 4,5% a.a., na média, permitiria em 10 anos diminuir essas rubricas em conjunto para 2,3% do PIB. Isso criaria então condições para o investimento ser ampliado em 0,5% do PIB, sem pressionar o gasto público primário expresso como fração do PIB. Ano a ano, nesse caso, o Governo proporia e o Congresso aprovaria em cada orçamento, sujeito às prioridades de cada

exercício e respeitado o aumento do gasto social total, como o referido gasto seria distribuído entre os diferentes subconjuntos que dele formariam parte.

1

Observe o caso do pagamento das despesas do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Em 2003, a taxa média de desemprego foi de 12,3% e em 2006 de 10%. A lógica indicaria que a despesa com desemprego deveria cair, portanto. No entanto, como essa rubrica está vinculada à receita do PIS-Pasep e esta aumentou mais do que o PIB, o gasto nessa rubrica terá aumentado não só em termos reais como também relativos, passando de 0,55% do PIB em 2003 para uma estimativa de 0,70% do PIB em 2006. Ou seja, gasta-se mais do que antes com seguro-desemprego, apesar de o desemprego estar em queda, ao mesmo tempo que os recursos da rubrica de investimento são de cara insuficientes. É óbvio para qualquer observador isento que há algo de absurdo nesse comportamento, por mais que se justifique em virtude das amarras orçamentárias.

2

É claro que, em muitos outros casos, o gasto total aumentou também por decisões discricionárias das autoridades, que poderiam ter sido evitadas, como aconteceu há pouco tempo com os saltos das despesas de pessoal e do INSS em 2006 e 2007, em face dos aumentos de pessoal e do salário mínimo.

Capítulo

12

As vacas sagradas (VI): a TJLP esquizofrênica

"Es natural que los que comen del bolsillo de la Patria la amen como a su vida, es decir, como a su pan. Creen amar a su Patria, mas lo que aman es su pan."

Juan Bautista Alberdi, pensador argentino do século XIX

Em dezembro de 2004, a dívida líquida do setor público era de 51,7% do PIB; nos dez primeiros meses de 2005, a taxa de juros nominal Selic acumulada incidente sobre a dívida pública foi de 15,7%. Já em dezembro de 2005, a dívida líquida foi praticamente a mesma de um ano antes (51,5% do PIB) e, no momento em que este livro está sendo concluído, nos primeiros dez meses de 2006, a taxa Selic acumulada foi de 12,8%. Apesar dessa queda da Selic de quase 20% em termos relativos, a despesa de juros nominais da dívida pública, que durante janeiro/outubro de 2005 tinha sido de 8,1% do PIB, caiu pouco em termos relativos, para 7,7% do PIB — uma queda de apenas 5%. O que está acontecendo com essa contabilidade?

O cálculo da despesa de juros

Para entender esse ponto, é preciso entender também como é apurada a conta de juros da dívida pública. O Banco Central divulga todos os meses na internet a estatística da chamada “dívida líquida do setor público”. Como o nome indica, essa estatística representa um valor líquido, ou seja, corresponde ao resultado da subtração dos ativos financeiros do setor público — reservas internacionais, por exemplo — do valor da dívida bruta do setor público — essencialmente, na forma de títulos públicos.

“Até agora, nada de mais”, dirá o leitor, com razão. A contabilidade da dívida pode ser explicada com facilidade e tem uma lógica clara. Note o leitor, porém, que assim como a dívida é líquida de ativos financeiros, os juros também são líquidos, isto é, representam a diferença entre o que o setor público paga sobre a sua dívida bruta e o que ele recebe pelos seus ativos.

Aqui aparece então o “xis da questão”: como as taxas de juros de ativos e passivos são diferentes, podem acontecer algumas coisas que pareçam estranhas. Digamos, apenas para citar um caso extremo, que a dívida bruta seja de 20 e existam ativos de 30. Nesse caso, a dívida líquida é negativa, no valor de -10, ou seja, o estoque do passivo é menor que o do ativo. Ocorre que se, por exemplo, o Governo emite títulos, pelos quais paga uma taxa de juros de 10%, e tem seus ativos aplicados no exterior rendendo 5%, sua despesa bruta de juros será de 2,0 e sua receita bruta de juros de 1,5. Em outras palavras, sua dívida líquida será negativa, mas seu pagamento líquido de juros será positivo, no valor de 0,5. O credor líquido estará, portanto, pagando juros…

Na prática, o exemplo é irrealista para o Brasil porque o nosso setor público é um devedor líquido, mas o exemplo serve para mostrar a importância de se raciocinar com a despesa de juros como sendo o resultado da comparação entre a despesa bruta de juros pagos e a receita bruta de juros recebidos.

O Banco Central apura o que denomina de “taxa de juros implícita da dívida líquida do setor público”. Em geral, a taxa era menor do que a Selic, pois, como o setor público era devedor em dólares — com uma dívida externa cuja taxa em dólares era menor do que a taxa nominal da Selic — e uma parte da dívida líquida é na verdade representada pela base monetária — que paga uma taxa de juros nula —, a divisão do pagamento de juros por uma dívida que incluía a base monetária gerava uma taxa implícita menor do que a paga

pelo Governo em termos brutos pelos seus papéis. Na média de 2003/2005, por exemplo, a taxa Selic foi de 19,5% e a taxa de juros implícita, de 16,7%.Já nos primeiros 10 meses de 2006, para a já citada taxa Selic de 12,8%, a taxa de juros implícita da dívida líquida do setor público foi de 14,1% — maior do que a Selic! O que está acontecendo? É simples de entender: o setor público agora é credor líquido em divisas — que rendem muito abaixo da Selic — e um ativo importante — o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) — está rendendo relativamente pouco.

Se os juros de longo prazo diminuem, a despesa de juros aumenta. Como é que é?

Os dois maiores ativos na estatística da dívida do setor público — que entram na contabilidade diminuindo o valor da dívida líquida — são as reservas internacionais em poder do Banco Central, hoje da ordem de grandeza de 9% do PIB; e os ativos do FAT, que são de pouco mais de 6% do PIB. As reservas rendem algo entre 4% e 5%, dependendo das taxas de juros internacionais, enquanto os ativos do FAT, em sua maioria na forma de empréstimos do BNDES lastreados nesse Fundo, rendem a Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), que em termos nominais está fixada em menos de 7% — a taxa é definida trimestralmente pelo Governo.

Imaginemos uma situação hipotética em que a dívida líquida do setor público seja estável como proporção do PIB e a taxa de juros Selic se mantenha constante ao longo do tempo. Nesse caso, se a partir de certa taxa de juros, a TJLP aplicada sobre os empréstimos do BNDES lastreados nos recursos do FAT diminui, ocorrerá uma coisa curiosa: a despesa líquida de juros da dívida líquida do setor pública irá aumentar! Da mesma maneira, se as taxas permanecem as mesmas, mas há uma mudança de composição que faz o estoque do FAT se tornar mais relevante, o fenômeno será parecido: o Governo vai receber menos juros em comparação aos que paga e a taxa de juros implícita irá se elevar.

A Tabela 12.1 dá uma pista da importância do que estamos avaliando. Ela mostra as taxas de juros reais — usando o IPCA como deflator — da Selic e da TJLP, bem como a respectiva diferença, desde o começo da estabilização. Observe que nos 12 anos de 1995 — inclusive — a 2006 a diferença entre as duas taxas foi, em média, de 10,9%.

Tabela 12.1

Selic real (vs. TJLP real (%)[a]

Ano	Selic real	TJLP real	Diferença
1995	25,0	0,8	24,2
1996	16,3	5,9	10,4
1997	18,5	4,7	13,8

1998	26,7	9,8	16,9
1999	15,3	3,9	11,4
2000	10,8	4,5	6,3
2001	9,0	1,7	7,3
2002	5,9	- 2,4	8,3
2003	12,9	2,0	10,9
2004	8,0	2,1	5,9
2005	12,6	3,8	8,8
2006	11,9	4,8	7,1

[a] Deflator: IPCA. *Fonte:* Banco Central.

Tabela 12.2

Relação entre os ativos do FAT e a dívida líquida do setor público

Ano	Ativos FAT (% PIB) A	Dívida líquida setor público (% PIB) B	A/B
1994	2,0	30,0	0,07
1995	2,5	30,6	0,08
1996	2,5	36,5	0,07
1997	2,6	34,3	0,08
1998	3,5	41,7	0,08
1999	3,9	48,7	0,08
2000	4,4	48,8	0,09
2001	4,9	52,6	0,09
2002	4,8	55,5	0,09

2003	5,5	57,2	0,10
2004	5,6	51,7	0,11
2005	6,0	51,5	0,12
2006[2]	6,1	49,5	0,12

[a] Outubro.
Fonte: Banco Central.

A Tabela 12.2 complementa a informação anterior, mostrando como os ativos do FAT na estatística da dívida pública foram se tornando aos poucos mais importantes em termos relativos, na comparação com uma dívida líquida que nos últimos anos, inclusive, passou a diminuir, ao mesmo tempo que o estoque do FAT continuou aumentando. Isso significa que, embora a diferença entre a Selic e a TJLP da Tabela 12.1 possa ter diminuído nos últimos tempos, ela incide sobre uma variável que ganhou importância com os anos. Uma diferença de 10% sobre 3% do PIB pode ter o mesmo efeito fiscal que uma diferença de 5% sobre 6% do PIB. No começo do Plano Real, os ativos do FAT eram pouco relevantes — apenas 2% do PIB — e em relação ao PIB sua importância relativa triplicou.

A Tabela 12.3 mede o efeito combinado dos fenômenos captados pelas Tabelas 12.1 e 12.2 e mostra o custo fiscal da diferença entre a Selic e a TJLP na década atual. Ele foi de 0,4% do PIB, mesma proporção observada em 2006. Isso significa que, caso o padrão se repita em 2007, para uma despesa líquida de juros da dívida líquida estimada em torno de 6% do PIB, a parcela referente à diferença entre Selic e TJLP seria da ordem de 0,4% do PIB. Isto é, a despesa de juros, na ausência dessa diferença, nesse caso seria de 5,6% do PIB.

Tabela 12.3

Custo fiscal da TJLP (% PIB)

Ano	Custo fiscal
2000	0,2
2001	0,3
2002	0,3

2003	0,5
2004	0,3
2005	0,5
2006	0,4

Fonte: Elaboração própria, com base na fórmula Custo fiscal (% PIB): (i-TJLP) x d(-1) / [(1+p) x (1+q)], onde i = Selic nominal, TJLP é expressa em termos nominais, d(-1) = Relação Ativos do FAT/PIB no final do ano anterior, p = Taxa de inflação (IGP) e q = Taxa de crescimento interanual do PIB no quarto trimestre do ano.

Uma política esquizofrênica

Desde a estabilização de 1994, ao longo dos últimos 12 anos o Banco Central implementou nada menos que sete (!) choques monetários: em 1995, diante da crise mexicana; em 1997, para enfrentar a crise asiática; em 1998, para tentar debelar os efeitos da crise da Rússia; em 1999, para evitar uma explosão dos preços após a desvalorização; em 2001, em face da crise energética e a restrição de oferta que isso implicou; em 20022003, para atacar uma inflação que ameaçava mais uma vez atingir dois dígitos; e em 2004-2005, diante de uma nova ameaça inflacionária devida ao forte crescimento de 2004 e ao choque de preço das *commodities*.

Em cada um dos casos, um dos chamados "canais de transmissão" pelos quais as autoridades esperariam que a política monetária agisse, de acordo com os manuais tradicionais de economia monetária, seria o do crédito, encarecendo este e contribuindo assim para diminuir a pressão sobre a demanda agregada, para facilitar a ação da política antiinflacionária. Ocorre que, no Brasil, em torno de 30% a 35% do estoque total de crédito é representado pelo chamado "crédito direcionado", do qual, por sua vez, quase 60% são de empréstimos do BNDES, boa parte dos quais regulados pela TJLP.

Esta configuração institucional deu então origem em diversas ocasiões, nos últimos anos, ao seguinte quadro: diante de uma ameaça inflacionária, o famoso Comitê de Política Monetária (COPOM) do Banco Central eleva as taxas de juros para conter a demanda, mas em torno de um terço do crédito passa ao largo disso e nesse componente uma parte do crédito está completamente desvinculada da Selic.

Parafraseando o autor da frase da epígrafe, devemos lembrar o seguinte: sempre que um empresário se manifesta em nome dos mais altos interesses da Nação acerca da fixação da TJLP, ele pode até acreditar estar defendendo os interesses da Nação, mas é natural pensar na verdade no próprio bolso. Mesmo nos últimos anos em que a diferença na Tabela 12.1 entre a TJLP e a Selic foi menor, indicando uma menor distorção na fixação do valor desta última, na média da década 2001-2006 até agora, a TJLP em termos reais foi de 2%, diante de uma Selic que na média do mesmo período, em termos reais, foi de 10%. Em tais circunstâncias, não é difícil a profissionais muito bem pagos, que pensam 12 horas por dia em como ganhar dinheiro, montar formas de engenharia financeira que permitam estabelecer oportunidades de arbitragem para dever em TJLP e beneficiar o tomador com o diferencial de

juros em face da Selic. Diante disso, praticar uma política monetária contracionista e deixar a TJLP fora desse esforço não deixa de ter um componente esquizofrênico.

Conforme argumentaria algum crítico, nesse caso a esquizofrenia estaria no valor da Selic e não no da TJLP, debate muito provável de se mostrar infindável e que vai além do escopo deste livro. O importante é perceber, em essência, uma incompatibilidade entre uma política antiinflacionária que, diante de certa pressão dos preços, pretende atacar a inflação e uma institucionalidade para a qual uma parte importante do crédito é direcionada, e nessa parte direcionada um componente-chave é regulado por uma outra taxa insensível à Selic.

Atribui-se a Paulo Francis a seguinte frase: “Não devemos deixar os fatos interferir nas próprias opiniões”. Nesse sentido, os críticos da política monetária adotada nos últimos anos sempre poderão alegar que a Selic foi muito elevada. Sem entrar nesse mérito, porém, objetivamente, o fato é que:

i) a diferença entre Selic e TJLP implica um custo fiscal relevante; e
ii) a existência de uma parte importante do crédito direcionado e ligado a uma taxa independente da Selic tira poder da política monetária, obrigando a doses reforçadas de alta da Selic, que poderia ser mais suave se a política monetária pudesse agir com maior intensidade sobre o canal do crédito como um todo.

É evidente que a ênfase no tema tratado no presente capítulo deve ser atribuída a um recurso de estilo literário e que não se pode comparar uma variação do gasto primário de dez pontos do PIB em 15 anos como a apontada em outro capítulo, com um custo fiscal de menos de 0,5% do PIB como o mostrado na Tabela 12.3. De qualquer maneira, esta questão tem a sua importância, uma vez que a sua magnitude — a qual, embora seja inferior à de outros pontos tratados neste livro, está longe de ser desprezível — torna mais distante a perspectiva de atingir o tão almejado “déficit zero”. Por isso, é recomendável tentar encontrar uma forma de, ainda que preservando a lógica do apoio aos setores que o BNDES financia, diminuir as distorções mostradas.

Uma alternativa salomônica

Um escritor polonês, Stanislaw Lec, utilizou certa vez a imagem de que “nenhum floco de neve se sente responsável por uma avalanche”. Um raciocínio válido aplica-se a cada item responsável pela persistência do déficit público no Brasil. Em termos individuais, cada parcela do gasto é muitas vezes legítima, mas em conjunto elas formam uma equação que muitas vezes não fecha. Do mesmo jeito, o custo fiscal associado à diferença entre a Selic e a TJLP, individualmente considerado, não pode ser, pela sua dimensão, julgado como “o” culpado pelo problema fiscal brasileiro ainda persistente, associado a um déficit público da ordem de 3% do PIB. Ele é, porém, uma parte da equação.

Como diminuir esse peso, sem adotar uma política para a TJLP que colida com outros objetivos governamentais? A proposta é a TJLP continuar sendo formada pela lógica atual — em que ela resulta da adição do risco-país à meta de inflação — sujeita, porém, a duas condições. A primeira, de que o adicional além da meta de inflação não pode ser inferior a 1%, de modo a conservar certa remuneração real positiva acima da inflação. E a segunda, de que a diferença entre a Selic e a TJLP deve ser em 2007 de no máximo 600 pontos básicos, diferença máxima essa que deverá diminuir em 50 pontos básicos por ano, até 250 pontos no período de 7 anos — sendo de 450 pontos em 2010 e 250 pontos em 2014. Isto é, se a Selic em 2007 é de 12%, a TJLP não poderia ser inicialmente inferior a 6% — dada a diferença máxima de 600 pontos entre uma e outra — e com o passar do tempo o espaçamento permitido entre uma variável e outra iria diminuindo, possibilitando assim uma maior eficácia da política monetária. Tudo isso ocorreria aos poucos, de forma consistente com a importância de procurar conciliar os objetivos de desenvolvimento do BNDES aos da redução das distorções apontadas neste capítulo.[3]

3

No cenário fiscal adotado em um capítulo mais avançado do livro, na prática, a diferença entre a Selic e a TJLP seria de 530 pontos em 2007, caindo gradualmente para 370 pontos em 2010 e 210 pontos a partir de 2014.

Capítulo

13

As vacas sagradas (VII): as transferências temporárias infinitas

"O Executivo pensa nacionalmente, enquanto o Congresso pensa regionalmente."

Roberto Campos

Há quase duas décadas, um dos principais secretários do Ministério da Fazenda, depois de um dia cansativo em Brasília, baixou a guarda diante de um jornalista e, quando indagado sobre o que pensava de uma proposta feita por um dos governadores mais importantes no meio político do país, não se conteve e, deixando a diplomacia de lado, explodiu: "Eles querem empurrar tudo para o Governo Federal. O que esse estado quer é sombra e água fresca." O leitor pode imaginar o tamanho da confusão que se criou quando a frase foi parar nas manchetes dos jornais. O governador pediu a sua cabeça e ele só foi mantido no cargo porque o ministro da Fazenda da época intercedeu junto ao presidente da República para perdoar o escorregão verbal do auxiliar.

Exageros retóricos à parte, o embate reflete, de forma meio caricaturesca, a essência dos conflitos entre as autoridades nacionais e subnacionais nas negociações políticas que ocorrem em Brasília. O economista Rudiger Dornbusch comentava que "muitas vezes, invoca-se a democracia para produzir resultados que a economia não pode criar" e isso se aplica a muitos dos pleitos que os governadores e prefeitos levam a Brasília para serem analisados e em alguns casos aprovados. São demandas em nome dos interesses da maioria dos eleitores a quem esses representantes do povo devem fidelidade, mas elaboradas com base na visão regional ou local citada por Roberto Campos na epígrafe. São as autoridades nacionais que têm a função de zelar pelo conjunto da obra e pelos interesses do país como um todo, daí muitas vezes surgirem diferenças de pontos de vista entre um lado e outro da negociação. Um *racconto* dos nossos problemas fiscais não poderia,

portanto, deixar de mencionar as relações entre o Governo Federal e os estados e municípios.

O script de cada um

Muitas vezes, o noticiário dos jornais sobre as relações entre os estados e municípios e a União assume ares apocalípticos. Matérias com frases como “a situação ficará insustentável se o ministro da Fazenda não acolher nosso pedido”, “o município é inadministrável sem essa solução” ou expressões do gênero se sucedem no Brasil há anos. Isso lembra a seguinte frase de A. J. Liebling: “As pessoas não param de confundir notícias com o que lêem nos jornais”. O fato de um governador ou um prefeito se manifestar dessa maneira não significa que o relato feito seja uma descrição fiel da realidade.

Por outro lado, o reconhecimento da importância de que as autoridades federais devem reagir com frieza e firmeza diante das reivindicações das autoridades subnacionais não é uma crítica ao seu comportamento. Simplesmente, cada um representa o papel que lhe cabe no *script* da política. O papel do ministro da Fazenda ou do Planejamento, em qualquer país do mundo, é guardar o cofre do Tesouro, mas há outros “n” agentes políticos cuja função é mesmo reivindicar mais recursos para a sua região ou para a sua pasta. O que foi dito para as relações entre o Poder central de um lado e os estados e municípios de outro vale também para a relação entre os ministros da área econômica e os ministros “gastadores”, não no sentido pejorativo da palavra e sim como reflexo do fato de que sua função é, na verdade, gastar.

Um exemplo bem-humorado de como cada agente desempenha seu papel, dependendo da função que lhe cabe, é dado por Ronaldo Costa Couto, um excelente contador de casos da política, em um dos seus livros sobre os bastidores de Brasília. Ele faz um relato do dia da demissão do ex-ministro Mário Henrique Simonsen em 1979, no Governo Figueiredo, quando foi substituído por Delfim Netto, que na época era o titular da pasta da Agricultura. O diálogo se refere ao encontro do novo czar da economia — como se dizia naquele tempo — e o responsável pelo orçamento da União, Frederico Bastos: “À noite, Delfim chamou-o ao Ministério da Agricultura. Frederico só conseguiu chegar ao gabinete do oitavo andar com muita dificuldade. O prédio estava superlotado de empresários, jornalistas, funcionários, admiradores recentíssimos e amigos de anos ou minutos atrás. Coisas do poder, onde nada faz mais sucesso do que o próprio sucesso.

Apesar de ocupadíssimo e do dia pesado, Delfim mantinha sua serenidade e alegria… Veterano precoce do poder, assimilara com naturalidade o acontecido. Foi objetivo:

— Chamei você aqui por dois motivos. Primeiro, para convidá-lo a permanecer no cargo. Precisamos de você.

— Obrigado, ministro. Será uma honra…

— Agora, diga-me quais são os principais ‘pepinos’ e decisões que devo tomar com relação a essa proposta orçamentária do ano que vem. Sei que estamos no limite do tempo. Pegue só o mais relevante. O resto se vê depois.

Frederico fez a exposição mais concisa de sua vida. Receitas, despesas, dívidas. Reserva de contingência, operações de crédito. Hipóteses usadas para projetar as receitas, etc. Depois, cauteloso, passou aos ‘pepinos’ principais. Valores pretendidos *versus* dotações aprovadas tecnicamente. O ministro ia definindo uma por uma sem qualquer hesitação. Acaba a lista, fez-se silêncio, mas Frederico não se levantou para sair. Delfim perguntou:

— Algo mais ou já terminamos?

Meio encabulado, o técnico respondeu:

— Só falta um ‘pepino’, ministro. Mas não sei se o senhor quer saber dele.

— Por quê? É grandão?

— É de longe o maior de todos. Um pepinaço!

— Ué, por que não falou antes? Qual é a encrenca?

— O ministro da Agricultura não abre mão de um bilhão extrateto. Não se conforma de jeito algum. O que fazemos?

Delfim teve um ataque de riso:

— Cr$ 1 bilhão? Deus me livre! Esse ministro tá maluco!Já não basta esse baita déficit? E a inflação, como é que vai ficar? Temos que olhar é o conjunto. Quero austeridade! Já combinei com o Figueiredo. Corte tudo! Pode cortar!

— Mas, ministro, o ministro da Agricultura é o sen…

— Não se preocupe! O homem já mudou de idéia. Vai respeitar o nosso teto orçamentário. Tive um monólogo com ele.” *(Tancredo vivo — Casos e acaso,* Ronaldo Costa Couto, Editora Record, páginas 76/77)

Os governadores e prefeitos agem com a mesma lógica: o papel deles é reivindicar mais recursos, mas, se de repente mudassem de função caso fossem convocados para o Governo Federal, acabariam mudando de idéia, após um rápido monólogo…

A situação atual em perspectiva histórica

Os estados e municípios — em particular os primeiros, que têm uma maior expressão política — têm se queixado, nos últimos anos, por estarem, supostamente, fazendo um esforço fiscal maiúsculo. Nessas comparações, há um evidente contraste com os dados anteriores ao ajuste fiscal de 1999, quando estados e municípios tinham déficit primário, em contraste com os superávits observados nos últimos anos (Tabela 13.1). Será, porém, que o esforço é de fato dessa magnitude, se o cotejo for feito com outros parâmetros de referência?

Muitas vezes se esquece nesse tipo de comparação que os resultados fiscais de estados e municípios no primeiro Governo FHC foram desastrosos e muito piores que os de anos anteriores. A Tabela 13.1 toma como referência períodos de cinco anos para dar uma idéia de evolução da tendência ao longo do tempo e inclui o período 19861990, que coincidiu exatamente com uma desorganização completa das finanças públicas, quando o déficit — na época, operacional — do setor público como um todo, excetuado o ano excepcional de 1990, na média de 1986-1989, foi superior a 5% do PIB. Inclusive, em dois desses quatro anos, o setor público apresentou déficit até mesmo em termos primários. Naqueles anos, os governadores faziam o que queriam com os bancos estaduais e tinham um poder enorme sobre o próprio presidente da República.

Tabela 13.1

Superávit primário estados e municípios — Médias por período (% PIB)

Período	Estados	Municípios	Estados e municípios
1986/90	n.d.	n.d.	0,11
1991/95	n.d.	n.d.	0,53
1996/00	n.d.	n.d.	-0,14
2001/06[a]	0,78	0,16	0,93

[a] Para 2006, previsão do autor. *n.d.* Não disponível.
Fonte: Banco Central.

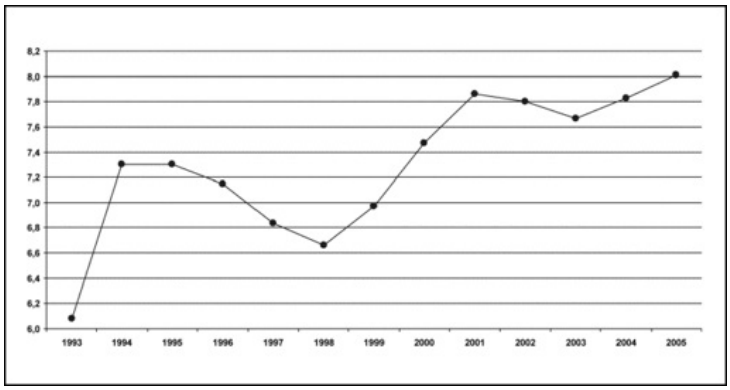
Se tomarmos como referência, entretanto, o período que precedeu o Plano Real, o quadro muda bastante. De fato, o superávit primário de estados e municípios, na média dos quatro anos 1991-1994, foi de 0,7% do PIB, sendo que em 1994 foi de 0,8% do PIB. Foi a partir de 1995, quando o resultado primário dessas esferas mudou para um déficit de 0,2% do PIB, que a situação se deteriorou ao máximo, devido aos erros de gestão praticados, com honrosas exceções, pela safra de governadores eleitos em 1994. Em comparação com os resultados de 1991-1994, posteriores às primeiras medidas de saneamento tomadas no Governo Collor, mas anteriores aos problemas de 1995/1998, o superávit primário médio de estados e municípios de 0,9% do PIB dos últimos seis anos é positivo, mas não representa um salto radical do esforço fiscal em relação a épocas mais distantes.

O aumento da receita dos estados e municípios

Se a comparação tiver sido feita com 1998, ano anterior ao ajuste fiscal de 1999, de fato a mudança da situação dos estados e municípios foi muito expressiva. Por outra parte, também é verdade que em 1998 a receita de ICMS dos estados — que já tinha aumentado muito no Plano Real com o fim do "efeito Tanzi" — era de 6,7% do PIB e hoje é de pouco mais de 8% do PIB (Gráfico 13.1). Ou seja, a idéia de que "esforço fiscal" significou "compressão de gastos" é simplesmente errada. Ajuste fiscal, nos estados, virou sinônimo de aumento de carga tributária, da mesma forma que ocorreu em nível federal. Em menos de 15 anos, a receita de ICMS aumentou, em termos relativos, 1/3, passando de cerca de 6% do PIB para 8% do PIB. Não houve ajuste do gasto.

Gráfico 13.1

Receita de ICMS — 1993/2005 (% PIB)



Fonte: Banco Central.

Ao mesmo tempo, além do aumento inicial das transferências associado aos ditames da Constituição de 1988, que mudou os percentuais dos Fundos de Participação de estados e municípios, sem transferir encargos e superpondo-se ao já ocorrido no primeiro Governo FHC, quando entre 1994 e 1998 as transferências constitucionais e legais a estados e municípios passaram de 2,6% para 3,1% do PIB, no segundo Governo FHC elas tiveram um novo aumento, até 4,2% do PIB em 2002, o qual se estima ter sido seguido por novo incremento, dessa vez até 4,5% do PIB, no Governo Lula, em 2006 (Gráfico 13.2). Em outras palavras, entre 1998 e 2006 as transferências a estados e municípios terão aumentado 1,4% do PIB, o que, somado ao aumento do ICMS de 1,3% do PIB, representa um adicional de receita de 2,7% do PIB. Isso significa que, se estados e municípios passaram

de um déficit primário de 0,2% do PIB em 1998 a um superávit de 1% previsto para 2006, a melhora primária de 1,2% do PIB foi acompanhada, na prática, em face do aumento da receita, de um aumento do gasto primário de 1,5% do PIB. Qualquer semelhança com o padrão de ajustamento fiscal do Governo Central não é mera coincidência…

Como é que se decompõe o aumento das transferências às unidades subnacionais depois de 1998? Isso pode ser visto na Tabela 13.3. Na ausência de dados finais desagregados referentes a 2006, a comparação é feita entre 1998 e 2005 (Tabela 13.2). Observa-se que entre esses dois anos, as transferências de fundos constitucionais (FPE e PFM) aumentaram 0,6% do PIB — devido à maior receita de Imposto de Renda — somado à criação da CIDE — transferências de 0,1% do PIB — e às demais transferências, que representaram uma variação de 0,5% do PIB — com destaque para o Fundef.

Gráfico 13.2

Transferências a estados e municípios (% PIB)

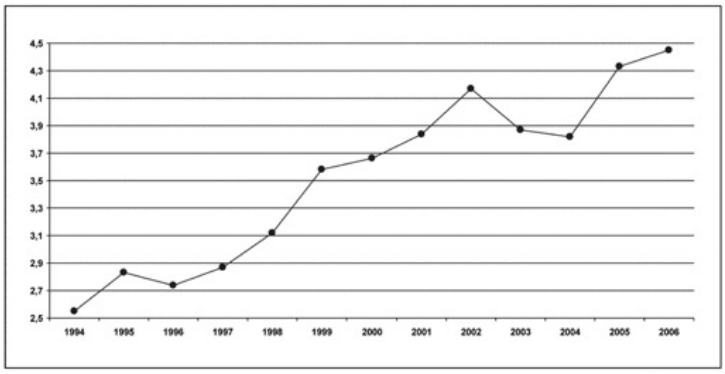


Tabela 13.2

Composição das transferências a estados e municípios — 1998-2005 (% PIB)

Composição	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Fundos Constitucionais	2,70	2,81	2,83	3,04	3,32	2,97	2,90	3,29
Lei Complementar 87/96	0,25	0,45	0,35	0,30	0,29	0,25	0,24	0,25
CIDE	-	-	-	-	-	-	0,06	0,09
Demais	0,17	0,32	0,48	0,50	0,56	0,65	0,62	0,70

Total	3,12	3,58	3,66	3,84	4,17	3,87	3,82	4,33

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

Embora as Contas Nacionais anuais completas só estejam disponíveis até 2003, entre 2003 e 2006 não houve mudanças de grande envergadura na composição da receita disponível, embora tenha havido, é claro, um aumento importante da carga tributária como um todo. Nesse sentido, a realidade reportada pela Tabela 13.3 não é muito diferente da que deve vigorar nos tempos atuais. Como não poderia deixar de ser, a evolução da composição da receita disponível segue as grandes tendências políticas do país, com fases de maior autoritarismo acompanhadas de centralização tributária e, na seqüência, etapas de maior vigor democrático marcadas por uma descentralização de receitas. Se compararmos a média de 1981-1985 — anterior à redemocratização — à de 2001-2003, é possível notar que a queda da participação da União na receita disponível foi contínua ao longo do tempo, diminuindo de 67% da receita disponível total naquela época para 52% agora há pouco tempo, acompanhada de um aumento sistemático da parcela que cabe aos estados e aos municípios. Observe-se que entre essas mesmas médias, a carga tributária aumentou 8,8% do PIB, mas a parcela que cabe à União subiu tão-somente 0,6% do PIB, sendo os restantes 8,2% do PIB de responsabilidade de estados e municípios.

A pergunta natural que cabe então nesse ponto é: diante disso, quem é que deveria ter direito a reclamar? O Governo Federal ou os estados e municípios?

Não, não,não

O jornal *Valor* de 20 de dezembro de 2006 reproduz uma proposta, feita por uma autoridade estadual, segundo a qual o Governo Federal, na prática, financiaria a expansão do investimento nos estados, mediante uma engenharia financeira que permitisse reduzir o pagamento das prestações da dívida renegociada. Detalhe: o financiamento seria "de caráter transitório". É tiro e queda: sempre que os estados querem receber alguma coisa da União, sugere-se algum esquema financeiro, em primeiro lugar, "criativo" e, em segundo, "transitório". Bill Waterson, cartunista norte-americano, gostava de comentar que "a vida é muito mais divertida quando você não é responsável por suas ações". É o que acontece com esse tipo de proposta. No começo, elas põem em risco as finanças públicas do país como um todo, mas como o efeito disso é tornar mais difícil a execução da política macroeconômica, as autoridades estaduais não se guiam por tais preocupações, uma vez que seu escopo de atuação é apenas regional. Depois, quando deveria chegar o momento de acabar com a transitoriedade do benefício fiscal, a pressão para transformar o esquema provisório em permanente torna-se uma avalanche.

Tabela 13.3

Carga tributária disponível

	Participação receita disponível (% total)				Participação receita disponível (% PIB)			
Período	**União**	**Estados**	**Municípios**	**Total**	**União**	**Estados**	**Municípios**	**Total**
1960	**59,5**	**34,1**	**6,4**	**100,0**	**10,4**	**5,9**	**1,1**	**17,4**
1970	**60,8**	**29,2**	**10,0**	**100,0**	**15,8**	**7,6**	**2,6**	**26,0**
1971/75	**65,1**	**25,8**	**9,1**	**100,0**	**16,5**	**6,5**	**2,3**	**25,3**
1976/80	**68,3**	**22,9**	**8,8**	**100,0**	**17,1**	**5,8**	**2,2**	**25,1**
1981/85	**67,1**	**23,2**	**9,7**	**100,0**	**17,0**	**5,9**	**2,4**	**25,3**
1986/90	**61,0**	**25,9**	**13,1**	**100,0**	**15,6**	**6,6**	**3,3**	**25,5**
1991/95	**56,0**	**28,0**	**16,0**	**100,0**	**14,7**	**7,3**	**4,2**	**26,2**

1996/00	**52,3**	**28,6**	**19,1**	**100,0**	**15,6**	**8,5**	**5,7**	**29,8**
2001/03	**51,5**	**29,4**	**19,1**	**100,0**	**17,6**	**10,0**	**6,5**	**34,1**

Fonte: IBGE.

Foi essa, justamente, a grande vantagem da Lei de Responsabilidade Fiscal, que, junto com o artigo que veda posteriores renegociações das dívidas estaduais e municipais, bloqueou a possibilidade, várias vezes utilizada ao longo da história brasileira, de voltar a "chutar a bola para a frente" quando chegava o momento de honrar o compromisso "assinado pelo governador anterior".

A reclamação mais repetida nos últimos anos tem sido a de que os ajustes feitos pelos estados — no resultado primário, é sempre conveniente frisar: não no gasto … — estariam sendo inúteis, em vista do aumento contínuo dos indicadores de endividamento. A Tabela 13.4 mostra que esse argumento é improcedente. A dívida de fato aumentou depois da assinatura dos contratos de renegociação, devido ao descolamento por alguns anos entre o IGP — que serve de indexador contratual — e o IPCA — mais próximo da evolução do deflator implícito. Nos quatro anos entre 2001-2004, o IGP teve uma variação média anual de 13,9% — bastante acima da do IPCA, que foi de 9,3%. Mesmo assim, a relação Dívida consolidada líquida/Receita corrente líquida do Brasil como um todo, em 2005, foi inferior à de 2000. Mais ainda:

i) essa relação em 2006 deverá cair pelo quarto ano consecutivo;
ii) mesmo nos casos inicialmente mais críticos de Alagoas, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, as autoridades têm conseguido, nos últimos anos, reduzir a relação dívida/receita; e
iii) medida pelo indicador captado pelas estatísticas do Banco Central

— que difere um pouco do dado das estatísticas do Tesouro Nacional —, a dívida renegociada diminuiu 1,5% do PIB nos últimos três anos, depois do salto causado pelo IGP.

O processo é lento, pelo fato de que, tendo sido as dívidas renegociadas por 30 anos, a mudança entre um ano e outro acaba sendo pequena. Não há nenhum indicativo, porém, de que, com a economia em crescimento, o esquema financeiro ao qual os estados estão sujeitos torne o pagamento da dívida inviável e leve a um aumento contínuo dos indicadores de

endividamento. O que cabe esperar, pelo contrário, é que o coeficiente dívida/receita continue diminuindo ao longo dos próximos anos.

Gráfico 13.4

Dívida consolidada líquida/Receita corrente líquida

Estado	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Acre	1,04	0,83	0,73	0,68	0,62	0,45	
Alagoas	2,23	1,94	2,70	2,77	2,58	2,25	
Amapá	0,05	0,06	0,28	0,28	0,23	0,07	
Amazonas	1,00	0,69	0,67	0,56	0,45	0,36	
Bahia	1,64	1,71	1,82	1,63	1,42	1,17	
Ceará	0,87	0,94	1,18	1,06	0,92	0,73	
Distrito Federal	0,36	0,36	0,40	0,36	0,40	0,35	
Espírito Santo	0,98	0,83	1,16	1,02	0,73	0,41	
Goiás	3,13	2,71	2,77	2,41	2,21	1,85	
Maranhão	2,58	2,10	2,73	2,22	1,74	1,18	
Mato Grosso	2,50	1,97	1,59	1,76	1,30	1,11	
Mato Grosso do Sul	3,10	2,94	3,10	2,67	2,32	2,01	
Minas Gerais	1,41	2,34	2,63	2,43	2,25	2,03	
Pará	0,57	0,63	0,67	0,61	0,61	0,46	
Paraíba	1,53	1,10	1,42	1,17	1,11	0,89	
Paraná	1,29	1,34	1,24	1,05	1,13	1,29	
Pernambuco	0,86	1,10	1,25	1,17	1,04	0,83	

Piauí	1,73	1,76	1,64	1,52	1,37	1,09	
Rio de Janeiro	2,07	2,24	2,35	2,02	2,04	1,90	
Rio Grande do Norte	0,71	0,54	0,65	0,53	0,46	0,32	
Rio Grande do Sul	2,66	2,51	2,79	2,80	2,83	2,58	
Rondônia	1,11	1,03	1,45	1,21	1,11	1,00	
Roraima	0,31	0,31	0,39	0,40	0,04	0,15	
Santa Catarina	1,83	1,45	1,95	1,67	1,64	1,19	
São Paulo	1,93	2,01	2,27	2,24	2,23	1,98	
Sergipe	0,88	0,78	0,73	0,68	0,65	0,45	
Tocantins	0,35	0,27	0,37	0,26	0,35	0,14	
Brasil	1,70	1,77	1,95	1,83	1,75	1,57	
Município São Paulo	n.d.	1,93	2,36	2,45	2,46	2,25	
Município Rio de Janeiro	n.d.	0,61	0,85	0,77	0,79	0,67	
Dívida renegociada (% PIB)	13,4	13,9	13,7	15,2	15,0	14,9	14,2[a]

[a] Outubro.
n.d. Não disponível.
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. O dado da dívida renegociada é do Banco Central e forma parte da tabela da dívida líquida do setor público.

No relacionamento entre autoridades federais e os governos subnacionais, após a vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal, a atitude mais responsável que as primeiras deveriam ter é seguir o comportamento do presidente do Banco Central de Israel, que, gozando de autonomia, uma vez recebeu um telefonema do primeiro-ministro do país. Na ocasião, um assessor estava ao lado da autoridade monetária e ficava apenas ouvindo, sucessivamente: “Não… também não… isso não… não, de forma nenhuma ;;; não!”. Em determinado momento, o assessor ouviu um “sim” que se distinguiu das demais palavras, após o que o presidente do Banco Central continuou a dizer “não”. No final da conversa, o telefone é desligado e o assessor pergunta:

— Desculpe a curiosidade, mas o que foi esse “sim” no meio da conversa?

— É que ele me perguntou: “Você está me ouvindo bem?”.

Na resposta aos pleitos que implicam sempre ampliar a capacidade de gastos dos governos estaduais, em detrimento do resultado fiscal do Governo Federal, as autoridades nacionais devem, portanto, inverter a frase famosa escrita nas camisas que estampam o rosto do “Che” Guevara: “*No hay que perder la ternura, pero sin dejar de endurecer jamás.*”

Capítulo

14

As vacas sagradas (VIII): a taxação do capital

“ “O emocionalismo está sempre disposto a contribuir para a insensatez.”

Barbara Tuchman

O escritor suíço Henri Amiel observou certa vez: *“For purpose of action, nothing is more useful than narrowness of thought combined with energy of will.”* A citação cai como uma luva na atitude mental que existe em ampla escala na sociedade brasileira acerca de como o país deve se relacionar com os detentores de capital. A combinação de “estreiteza de pensamento” com “energia de propósitos” encontra na existência do capital um campo fértil para que prospere o tipo de emocionalismo citado por Barbara Tuchman na epígrafe.

A origem do capital

Cada pessoa que recebe certo fluxo de renda defronta-se com uma escolha. Ela pode utilizar esses recursos para satisfazer seus desejos de consumo — sem entrar no mérito de ser essencial ou não — ou, como alternativa, pode poupá-los. A princípio, o ato de não consumir em um determinado período implica uma postergação do consumo para um momento posterior, entendendo-se que os indivíduos não poupam pelo simples prazer de fazê-lo. A remuneração do capital, nesse sentido, ensina qualquer manual de economia monetária, é o "prêmio pela renúncia ao consumo no presente". Em termos mais técnicos, ela reflete a chamada "taxa de preferência intertemporal" da sociedade.

Nas Contas Nacionais, por sua vez, a maior parte do PIB de um país — assumindo um saldo de transações reais com o exterior que, em módulo, represente apenas uns poucos pontos do PIB — divide-se entre consumo de um lado e investimento de outro. Em geral, de forma grosseira, pode-se dizer que o primeiro representa entre 60% e 90% e o investimento, entre 10% e 40% do PIB. Como a soma das partes é igual ao todo, não há como escapar da conclusão de que uma maior relação Investimento/PIB "exige" uma menor participação do consumo — do Governo e das famílias — no PIB.

Além disso, desde os primeiros estudos sobre desenvolvimento econômico, sabemos que a velocidade de crescimento de um país guarda relação com a sua taxa de investimento. É claro que um país pode crescer muito, mesmo se não tiver uma taxa de investimento tão alta, caso tenha um crescimento forte da produtividade, mas, para uma dada produtividade, o crescimento tenderá a ser maior quanto maior for a taxa de investimento dessa economia.

O capital acumulado por um indivíduo, em conseqüência, reflete sucessivos atos de "não consumo" em que este incorreu no passado, optando por acumular capital, em vez de utilizar os recursos de rendas recebidas no passado para satisfazer suas necessidades ou seus desejos. Não só não há nada de mal nisso, como a atitude deve ser julgada meritória. No limite, se todos consumissem o que ganham, o investimento iria a zero e o país ficaria estagnado, pela ausência de recursos para investir na ampliação do capital, que é o responsável por gerar novas riquezas.

Reconhecendo o que foi dito, alguém poderia argumentar que a taxação do capital, tema político, com grandes apoios no Brasil e objeto deste capítulo, reflete apenas um ato de justiça: sendo os rendimentos uma renda pela posse

de um capital e sendo a renda normalmente taxada — seja a dos lucros das empresas, por meio do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica; seja a dos indivíduos, pelo Imposto de Renda das Pessoas Físicas —, nada mais normal do que aplicar normas similares a quem recebe rendas da posse de um certo capital.

O capital financeiro, esse inimigo

No caso do capital financeiro, o problema é que a taxação acaba sendo uma espécie de “tiro no pé” do desenvolvimento. Como o que interessa ao aplicador é quanto ele vai receber em termos líquidos e não quanto irá ganhar em termos brutos, o custo da taxação do capital acaba sendo repassado à economia. A aplicação do imposto se dá na forma de uma alíquota incidente sobre a remuneração bruta, mas na prática do mercado o raciocínio é o oposto, ou seja, conhecida a alíquota de taxação, o que o aplicador procura é uma taxa de remuneração líquida x, que, dada a alíquota tributária, gera como resultado uma taxa de remuneração bruta y, consistente com a remuneração líquida pretendida. Em outras palavras, na equação que iguala a taxa líquida de juros ao resultado da multiplicação de (1-t) pela taxa de rentabilidade bruta, em que *t* é a alíquota de imposto, a variável endógena é a taxa bruta.

Existe muito presente em parte da sociedade brasileira um forte preconceito contra o capital financeiro. O espírito da frase atribuída a Bertolt Brecht (“O que representa roubar um banco, comparado ao que representa fundar um?”) conta com uma multiplicidade de simpatizantes, em particular no meio político.

Muitos anos atrás, um conhecido líder político brasileiro, dos tempos do antigo MDB, costumava perturbar o Governo com a tese de que o Brasil deveria decretar a moratória da dívida externa, “porque com os juros pagos ao longo de todos esses anos, a dívida já foi paga”, tese que na época contava com muitos adeptos no país. Conta-se que o ministro responsável pela condução da Economia naqueles anos teria encontrado essa liderança oposicionista e travado com o parlamentar o seguinte diálogo:

— A propósito dessa sua idéia de decretar a moratória da dívida por conta dos juros pagos ao longo do tempo, me diga uma coisa: você não era proprietário de um apartamento em São Paulo que ficou alugado esses anos todos em que você passou em Brasília?

— Sim.

— E tem um inquilino morando? Ele paga direitinho?

— Paga, não posso me queixar: paga sempre em dia, há anos.

— Faz o seguinte, então: doa o apartamento para o inquilino.

— ?!?!

— Ué, você não diz que quem pagou juros deve ficar com o capital que recebeu? O teu inquilino está te pagando o aluguel há mais de dez anos, então ele tem mais é que ter direito a ficar com teu imóvel.

Parece que a pregação do líder oposicionista em favor da moratória arrefeceu um pouco depois desse diálogo… Com o tempo, porém, as teses radicais sobre a dívida externa se deslocaram para o âmbito interno e os "vilões" passaram a ser os "banqueiros" — agora nacionais, não mais internacionais.

É claro que a taxação incidente sobre os rendimentos do capital se deve em boa parte a razões fiscais e não apenas a simples preconceito anticapitalista, mas a permanência da cunha fiscal presente na estrutura de juros do país se deve também ao tipo de mentalidade ao qual fizemos alusão.

A agenda da redução do custo do capital

Numa economia que opera com taxas de juros reais de 15% a 20% ou, mesmo mais recentemente, de 10%, o espaço para redução da taxa real era tão vasto a ponto de não haver muitos incentivos para que os governos se debruçassem sobre uma agenda microeconômica da redução do custo do capital, dado o predomínio dos fatores macroeconômicos na determinação da taxa de juros. Contudo, com uma taxa de juros mais próxima da praticada em outras economias emergentes, como a que se espera vigorar no país a partir de 2007, novos temas devem entrar em pauta, sob pena de a taxa Selic encontrar um piso ainda relativamente alto, em comparação ao padrão que vigora em outros países.

Dois pontos deverão constar como itens obrigatórios de uma agenda destinada a reduzir a taxa de juros de um nível em torno de 8% em 2007 para algo em torno de 4% ou menos daqui a alguns anos. Em ambos os casos, trata-se de propostas que não eram muito relevantes para reduzir a taxa de juros de 20% para 10%, mas cruciais para avançar além do ponto ao qual se chegou até agora.

O primeiro ponto é a mudança na remuneração da caderneta de poupança. Como se sabe, esta rende o equivalente à TR mais um adicional de 0,5% ao mês, o que corresponde a uma taxa real anual de 6,2%. Na prática, a TR tem evoluído abaixo da inflação, de modo que a taxa real da caderneta foi menor. De qualquer maneira, com inflação baixa, não haverá o descolamento que houve no passado e pode-se assumir uma TR próxima à variação do IPCA. Ora, é evidente que não faz o menor sentido, do ponto de vista do aplicador, ter um rendimento real bruto de 6% sujeito ao Imposto de Renda na Fonte se o indivíduo pode ganhar a mesma coisa, sem ser taxado, com um rendimento líquido igual ao bruto, aplicando na caderneta de poupança. É óbvio, portanto, que a Selic real enfrentará um piso daqui a alguns meses se os juros continuarem caindo e a regra da remuneração da caderneta não for alterada. Uma alternativa natural, nesse caso, seria diminuir o adicional mensal em 10 pontos por ano (0,1%) ao longo de 3 anos, até 0,2%. Nesse caso, o rendimento real anual diminuiria para 4,9% — com 0,4% mensal — e depois para 3,7% e 2,4% — com 0,2% mensal — ao final de três anos. Uma boa agenda seria então reduzir o adicional mensal para 0,4% em 2008; 0,3% em 2009; e 0,2% em 2010.

O segundo ponto da agenda da redução do custo do capital seria a diminuição da cunha fiscal incidente sobre a taxa de juros, na forma do

Imposto de Renda na Fonte sobre rendimentos financeiros. Cabe lembrar que a alíquota de tributação desses rendimentos era de 15% até 1997, quando, no contexto do “pacote” fiscal de fim daquele ano em função da crise asiática, aumentou para 20%, onerando ainda mais o custo de capital. Já nos últimos anos, a alíquota sobre as aplicações de até seis meses voltou a ser majorada, dessa vez para 22,5%, o que lembra a máxima do Barão de Itararé de que “o mal do Governo não é a falta de persistência, mas a persistência da falta”. A vantagem da estrutura então constituída é que foi adotado um perfil de alíquotas declinantes por prazo das aplicações, favorecendo as aplicações mais longas (Tabela 14.1).

Tabela 14.1

Alíquotas de Imposto de Renda na Fonte para diferentes prazos de aplicação (%)

Prazo	Alíquota (%)
Até 6 meses	22,5
6 a 12 meses	20,0
12 a 18 meses	17,5
18 a 24 meses	15,0

Fonte: Secretaria da Receita Federal.

Pode-se alegar que outros países também têm esse tipo de taxação, cujo efeito colateral — um verdadeiro “tiro no pé” — é tornar a taxa de juros maior. A questão, porém, é que, primeiro, na maioria dos casos a alíquota tributária não é tão pesada quanto os 22,5% do Brasil; e segundo, a distorção causada é menor do que no Brasil porque a inflação nesses países é menor. Um dos problemas desse tipo de taxação é que, para uma dada taxa líquida pretendida, a própria taxa bruta real — e não apenas a nominal — é uma função direta da taxa de inflação. Uma inflação como a nossa, de um modo geral maior que a observada nos países mais avançados, gera uma distorção de certa importância, na forma de uma pressão extra sobre os juros, mais relevante do que a existente em outras economias.

Por isso e aproveitando a diferenciação já adotada há um par de anos, o ideal seria o país migrar aos poucos de uma estrutura de alíquotas que cai de

22,5% nas aplicações de até seis meses para 15% nos prazos mais dilatados, rumo a outra em que a estrutura fosse de uma alíquota de 10% nos prazos mais curtos — por exemplo, até seis meses — e nula nos prazos mais extensos.

O potencial de uma taxação menor

A Tabela 14.2 mostra a taxa real bruta consistente em cada caso, dada uma matriz que combina hipóteses referentes a dois parâmetros: inflação, por um lado; e taxa de juros real líquida recebida pelo aplicador, por outro. Por exemplo, uma taxa dejuros real líquida desejada de 5%, com 4% de inflação, "demanda" uma taxa de juros real anual de 7,64%.[1] Em todos os casos, a taxação é semestral e igual a 22,5% do rendimento nominal bruto. Observe que na horizontal a taxa real é tanto maior quanto maior for a inflação, o que atesta a distorção à qual anteriormente nos referimos.[2] Os parâmetros escolhidos no exemplo — 5% de rendimento líquido real e 4% de inflação — são próximos aos que se esperam no Brasil para 2007.[3] Veja então como uma taxa real líquida de 5% aumenta a taxa bruta em mais de 250 pontos, para 7,6%, por conta da elevada taxação.

Tabela 14.2

Taxa Selic real bruta, com 22,5% de IR, para diferentes níveis de inflação e de taxa de juros real líquida anual (%).

		Taxa de inflação (%)		
		3,0	**4,0**	**5,0**
Taxa de	4,0	6,05	6,34	6,62
juros real	5,0	7,36	7,64	7,92
líquida (%)	6,0	8,66	8,95	9,23

Fonte: Elaboração própria. Cálculos feitos com tributação semestral.

Na Tabela 14.3, repetiu-se o mesmo exercício, sempre com taxação semestral, porém com uma diminuição da alíquota de Imposto de Renda na Fonte de 22,5% para 10%. No mesmo exemplo anterior, com uma taxa real líquida de 5% e uma inflação de 4%, teríamos agora uma taxa real bruta anual de 6%.[4]

Tabela 14.3

Taxa Selic real bruta, com 10% de IR, para diferentes níveis de inflação e de taxa de juros real líquida anual (%)

		Taxa de inflação (%)		
		3,0	**4,0**	**5,0**
Taxa de	4,0	4,78	4,89	5,00
juros real	5,0	5,90	6,01	6,11
líquida (%)	6,0	7,01	7,12	7,23

Fonte: Elaboração própria. Cálculos feitos com tributação semestral.

Em outras palavras, dada a mesma taxa de juros real líquida, a simples redução da alíquota de tributação de 22,5% para 10% — um meio mais inteligente de tributar do que a supertaxação atual, que onera bastante a taxa de juros real — possibilitaria diminuir a taxa de juros real de 7,6% para 6%, no exemplo citado. Isso permitiria reduzir toda a estrutura de taxas de empréstimo, favorecendo assim o dinamismo da economia e dando um impulso aos investimentos.

É evidente que a mudança não poderia ser súbita e deve levar em conta os devidos cálculos fiscais, de tal modo que não prejudique de forma abrupta a arrecadação federal. Entretanto, ela deveria ser parte obrigatória de uma agenda de médio prazo destinada a reduzir a taxa de juros no país nos próximos anos.

1

Com 4% de inflação, a taxa de juros real bruta de 7,64% corresponde a 11,95% nominais anuais, ou 5,80% semestrais. Com 22,5% de taxação, isso significa uma remuneração nominal líquida de 4,50%, que no ano é de 9,20%, o que com 4% de inflação corresponde a uma taxa de juros real líquida anual de exatamente 5%.

2

Para a mesma taxa de juros real líquida anual de 5%, uma inflação anual de 3% gera uma taxa de juros real bruta de 7,4% e uma inflação de 5%, uma taxa real bruta de 7,9%.

3

Essa taxa líquida real de 5% ainda seria competitiva com a da caderneta de poupança, em 2007, pelo fato de que os 6,2% de remuneração anual

supostamente real desta são, na verdade, parcialmente corroídos pela subindexação da TR em relação à inflação.

4

Agora, com 4% de inflação, a taxa de juros real bruta de 6,01% corresponde a 10,25% nominais anuais, ou 5% semestrais. Com 10% de taxação, isso significa uma remuneração nominal líquida de 4,50%, que no ano é de 9,20%, o que com 4% de inflação corresponde à mesma taxa de juros real líquida anual de 5% do exemplo anteriormente explicado.

Capítulo

15

As vacas sagradas (IX): o protecionismo[1]

Co-autoria: Marcelo Nonnenberg e Fabio Giambiagi

"Pessoas do mesmo ramo raramente se reúnem para se divertir. Quando o fazem, sob o manto do lazer, a conversa termina numa conspiração contra o público."

Adam Smith, *A Riqueza das Nações, 1776*

O Brasil tem uma relação ambígua com a própria dimensão. Por um lado, a tradicional mania de grandeza da idiossincrasia nacional e a tendência a julgar que tudo é o "maior do mundo" virou motivo de folclore no resto dos países. Por outro, o receio de que o mundo seja uma ameaça para nós é também um vício enraizado na alma nacional. Adam Smith, na frase citada, já nos lembrava, há mais de 200 anos, da necessidade de encarar com suspeita a confraria entre participantes de um mesmo mercado. Entretanto, historicamente, as queixas contra a "invasão de produtos importados" permearam várias fases do nosso processo de desenvolvimento, ecoadas e amplificadas pela mídia e tendo eco nos centros decisórios dos círculos de poder. H.L.

Mencken, com mordacidade, referia-se ao mesmo fenômeno ao declarar: "Quando se ouve um homem falar do seu amor por seu país, podem saber que ele espera ser pago por isso." A frase vem sempre à memória quando se ouvem as queixas contra a presença "excessiva" de produtos importados no mercado.

Certa vez, em um livro que coube ao autor deste livro organizar, um especialista em temas de comércio exterior qualificou o Brasil, em função desse tipo de comportamento, como "gigante medroso". Como a tarefa envolvia outros autores e o editor tinha de zelar por certos cuidados

diplomáticos, foi solicitado ao autor do artigo que na versão final suavizasse a expressão, pedido ao qual ele acedeu com gentileza. Sem precisar tomar esses cuidados, porém, desta vez, não poderia haver expressão mais feliz para retratar a atitude do país em face do desafio representado pelo enfrentamento da concorrência com o resto do mundo.

Proteção à indústria nascente: quando ela passa a ser adulta?

A ciência econômica está muito longe de ser uma ciência exata, como a Física ou a Química. Nessas ciências, os fenômenos ocorrem sempre do mesmo modo, desde que as circunstâncias sejam as mesmas. Assim, a temperatura de ebulição da água, à pressão atmosférica do nível do mar, será sempre 100^0, hoje, há 20 mil anos ou daqui a 300 mil anos.

Na economia, porém, as coisas não ocorrem sempre da mesma forma. Portanto, algo que era verdade há 200 anos pode ser falso hoje. Isso é assim justamente porque as circunstâncias se alteram e nem sempre é possível controlá-las. Um exemplo é o debate sobre as vantagens e desvantagens da proteção à indústria. Como será visto a seguir, o livre-comércio tende a beneficiar os países que adotam essa prática, na medida em que conduz à maior eficiência produtiva e permite aos consumidores obter os produtos pelo menor custo possível. Por outro lado, nos deparamos com o fato de que, desde meados do século XIX, nenhum país conseguiu se industrializar, à exceção de Hong Kong e do Reino Unido, sem ter adotado, durante algum período, fortes medidas protecionistas.

Esse fenômeno é conhecido na literatura econômica como o argumento de "proteção à indústria nascente", o qual foi concebido por Alexander Hamilton[2] e, mais tarde, desenvolvido pelo economista alemão Frederick List em meados do século XIX. O cerne do argumento é que o crescimento econômico, a taxas elevadas, pressupõe a industrialização. Para países que não dispõem de uma base industrial ou cuja indústria seja restrita a poucos setores, os custos de produção dos produtos manufaturados, por diversas razões, serão mais altos do que os dos países industrializados. Todavia, os recursos existentes no país podem indicar que certos setores industriais, em alguns anos, poderão tornar-se competitivos em âmbito internacional. Nesse caso, é justificável que seja criada uma estrutura de proteção à "indústria nascente", que crie vantagens comparativas. No entanto, essas medidas devem ser temporárias e eliminadas aos poucos, assim que a indústria doméstica reduzir seus custos, aumentar sua produtividade e se tornar competitiva diante das indústrias semelhantes nos demais países.

Assim, é necessário enfatizar o caráter temporário das medidas protecionistas, pois, caso contrário, os benefícios iniciais seriam mais do que compensados pelos prejuízos futuros. E, como visto adiante, entre países industrializados, o livre-comércio é a melhor opção. Dito de outra maneira, a proteção é, quase sempre, necessária para que países produtores de bens

primários iniciem seu processo de industrialização. Porém, atingido esse estágio, as indústrias locais devem poder andar com as próprias pernas, sem necessidade de proteção ou subsídios. Então, uma política que é necessária durante um certo período torna-se desaconselhável mais adiante. Vamos ver a seguir as razões pelas quais a abertura comercial para o exterior favorece a economia.

A economia política do protecionismo

O tema da relação custo/benefício das medidas dos governos e a sua vinculação com as ações políticas tem gerado muitos artigos na literatura tanto de economia quanto de ciência política, por décadas. Sem recuar muito no tempo, o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, no livro de memórias sobre o seu Governo, registra a ironia de que o reconhecimento ao papel dos líderes políticos chega muitas vezes com a História — quando os protagonistas já morreram há muito tempo e já não estão em condições de receber as honrarias…

Poucos temas se prestam tanto à discussão dos dilemas enfrentados pela liderança política de um país como o protecionismo. A razão principal pela qual esse é tão popular é que, quando uma estrutura econômica é relativamente fechada e passa a se abrir, os benefícios da medida são difusos, mas os custos são muito concentrados. No exemplo ressaltado por inúmeros professores dos cursos de Economia Internacional ao longo do tempo, embora a redução de impostos sobre a importação de calçados possa beneficiar milhões de pessoas pela diminuição do preço e o conseqüente acesso a um bem produzido a um menor custo, é dificíl que fosse haver passeatas nas ruas exigindo uma queda das alíquotas desse imposto. A razão é simples de entender, uma vez que o espaço que o calçado tem na função de utilidade do consumidor é de pequena proporção — cada indivíduo tem pelo menos 317 assuntos mais importantes para se preocupar no dia-a-dia, antes de ter um incentivo forte para perder três horas do seu tempo indo a uma passeata do gênero. Por outro lado, os empresários e os trabalhadores ligados ao setor apostam seu destino nessa questão, pois são o patrimônio e os empregos deles que estão em jogo e darão tudo de si para fazer muito barulho na defesa dos seus interesses, promovendo passeatas, apitaços, escrevendo artigos de jornal, etc., na tentativa de barrar a concorrência.

Isto é, os benefícios do livre-comércio são muitas vezes tênues, impalpáveis e/ou de longo prazo, ao mesmo tempo que os custos em geral são evidentes e aparecem a curto prazo. Como um articulista escrevia na revista *Time* há alguns anos, após uma das tantas passeatas contra a globalização: “Se uma fábrica fecha por causa de uma invasão de produtos importados baratos, como isso pode ser bom?” (Michael Kinsley, “The mystical power of free trade”, 13/12/1999)

Nesse terreno, além disso, é preciso lidar não apenas com interesses, legítimos embora com certeza materiais, mas também com algo muito mais

difícil de combater: a ideologia, que envolve muitas vezes crenças — de parte a parte — com muito de religioso. Nietzsche dizia que “convicções são inimigos mais perigosos da verdade do que mentiras”. Dados que indicam um aumento das importações maior que o do PIB levam muitos empresários ou sindicalistas a reclamar da concorrência externa por razões óbvias, ligadas à sua situação diante da força dos concorrentes. Eles levam, contudo, também, muita gente de boa-fé, que não está diretamente afetada por isso, a reclamar por motivos ideológicos, temerosos da “ameaça externa”, por puro preconceito contra a idéia de que a concorrência possa ser algo positivo para uma economia.

A racionalidade da abertura

Há, hoje em dia, dois tipos básicos de fluxos de comércio. Em primeiro lugar, há aquele que se baseia na especialização da produção em países com vantagens comparativas em determinados produtos. Esse tipo de comércio decorre do fato de os países terem diferentes dotações naturais de recursos, o que torna mais vantajoso que cada país se especialize na produção de um conjunto de bens. Na maior parte dos casos, são mercadorias relativamente homogêneas, em que o consumidor não está interessado se foi produzida no país A ou no país B, pois não há diferenças significativas entre elas. Os produtos primários, minerais ou agropecuários estão nessa categoria. Estão também outros bens considerados *commodities,* ainda que tenham algum grau de elaboração industrial. É o caso, por exemplo, de laminados de aço, lingotes de alumínio, celulose, papel de jornal, óleo diesel. Para esses produtos, é mais vantajoso para todos que apenas alguns países se especializem na sua produção, pois dispõem em abundância dos fatores de produção mais importantes para a sua produção.

Mas o que significa vantagem comparativa? O presidente de uma empresa multinacional tem, provavelmente, potencial para funcionar melhor como secretário do que a própria secretária. Nessa função, que habilidades se requerem? Agilidade, boa presença, capacidade de lidar com o computador e algum domínio de línguas para atender a ligações do exterior. Na média, o presidente da empresa deve ter uma formação melhor nesse conjunto de atributos do que a sua secretária. Por outro lado, é evidente que a distância em termos de capacitação entre ele e sua secretária para exercer a função gerencial de presidente da empresa é muito maior do que a existente entre a capacitação de um e outro para atender telefones, marcar compromissos da agenda e digitar documentos no computador. É por isso que, embora talvez o presidente seja mais produtivo que a sua secretária em ambas as funções, o princípio da maximização o leva a se dedicar plenamente à gerência e delegar à secretária as atividades normais da função desta.

Algo mais ou menos parecido ocorre com as especializações produtivas entre os países. No Brasil, em função da nossa história, quando em mais de uma oportunidade o país se viu induzido a ter de produzir internamente o que já não tinha mais divisas para importar, criou-se a mística, no imaginário de muitas pessoas, de que é “bom” ser auto-suficiente em tudo. Isso, a rigor, porém, equivale a que o presidente de uma empresa seja presidente, secretário

e *office-boy* ao mesmo tempo. Um país não deve “jogar nas 11”, pelo simples fato de que ele não pode fazer tudo muito bem.

Um exemplo ajuda a entender a essência microeconômica do argumento. Uma planta de laminados de aço é um empreendimento muito caro, que implica adquirir um terreno gigantesco, investir quantias elevadas na aquisição de máquinas sofisticadas, treinar pessoal etc. Não faz o menor sentido fazer esse esforço financeiro para produzir 10.000 ou 20.000 toneladas por ano, porque o custo unitário associado à amortização do capital fixo, a ser dividido por um número pequeno de unidades produzidas, tornaria o preço do aço proibitivo. Em geral, por isso, uma fábrica de laminados de aço é montada para produzir, no mínimo, alguns milhões de toneladas por ano. Se cada país quiser produzir toda a quantidade de aço utilizada pela sua população, o custo de produção seria extremamente alto em quase todos os países do mundo.

O Brasil, pela vantagem de ser uma economia de tamanho continental e por usufruir grandes jazidas de minério de ferro, pode se dar ao luxo de ter várias siderúrgicas no seu território. Porém, como de fato o país não é bem dotado de capital e mão-de-obra especializada, não temos vantagens comparativas na produção de bens que utilizam de maneira intensiva esses fatores, tais quais tornos sofisticados para dentistas ou robôs utilizados na produção de certos produtos etc.

Em segundo lugar na composição do comércio de um país, estão os fluxos baseados em economias de escala e diferenciação de produtos. Quanto maior o mercado, maior a escala de produção e, portanto, menor o custo médio. Ao mesmo tempo, como os produtos mais elaborados nunca são exatamente iguais, há um grande incentivo para que alguns países se especializem num tipo específico de produto e outros países, num modelo diferente, ainda que todos produzam o mesmo bem. É por isso que alguns países são bons fabricantes de alguns produtos e não de outros: o Brasil produz ótimos aviões médios, com a Embraer, por exemplo, enquanto os Estados Unidos (e a França, associada ao Reino Unido) se especializaram em aviões de grande porte e aviões militares. Da mesma forma, o Brasil, a Argentina e o México vão se especializar na produção de automóveis mais simples, enquanto outros produzem modelos mais sofisticados e mais caros.

Dito isso, que razões justificam então a adoção de uma estratégia de abertura de uma economia, baseada no livre-comércio? A princípio, há quatro razões mais fortes para essa escolha. A primeira é o citado princípio econômico geral: se a idéia é cada país produzir o que cada um pode fazer

melhor, a estratégia só funciona se cada país em particular estiver disposto a aceitar comprar produtos dos demais países, e não produzir de tudo por si mesmo.

A segunda razão é a incorporação de tecnologia permitida pela importação de bens de capital, que servem como difusores dos avanços técnicos propiciados pelas novas descobertas e inovações. Uma empresa de tecelagem que precise se modernizar poderá ter vantagens em poder importar uma máquina moderna, em vez de ser obrigada a comprar um equipamento nacional talvez menos sofisticado.

A terceira razão é o estímulo à concorrência, que serve para baratear preços, estimular a competição e beneficiar assim os interesses do público consumidor.

Por último, a quarta, de fundo empírico, é que, conforme diversos estudos revelam, o aumento da chamada "produtividade total dos fatores" — que mede a contribuição ao crescimento oriunda do aumento da produtividade conjunta do capital e do trabalho — está diretamente associado ao grau de abertura de uma economia. Essa abundante literatura indica que em um país mais aberto ao exterior, a busca de eficiência se torna vital para a sobrevivência das empresas, redundando em um crescimento mais rápido da produtividade e, mantidas as demais tendências, também do PIB.

No caso brasileiro, aos motivos gerais mencionados se somavam, nas circunstâncias em que o país optou por se abrir ao exterior nos anos 90, as seguintes constatações:

i) a proteção existente até à época tinha estimulado a proliferação no país, como seria de se esperar, de empresas operando com baixa escala de produção, em conseqüência com escassa competitividade. A baixa competitividade, por sua vez, criava um viés antiexportador;
ii) o protecionismo existente durante décadas tinha desestimulado o desenvolvimento de uma cultura da eficiência, pela virtual ausência de incentivos para a redução de custos e a introdução de novos produtos, tornando os produtos nacionais mais intensivos em tecnologia bastante defasados dos similares produzidos no exterior; e
iii) o desenvolvimento baseado na substituição de importações, com base no qual se tomava a pauta de importações e se procurava produzir em ambiente local o que antes era importado, tinha se esgotado no final da década de 1980, quando o Brasil se converteu em um dos países mais fechados do mundo e praticamente já não havia mais produtos a substituir, o que eliminava a possibilidade de elevar a produção com a

substituição de importados.

O Brasil adotou, por algumas décadas, uma política de forte proteção à indústria nacional. Ainda que se possam discutir os impactos sobre a eficiência econômica, durante os primeiros anos ela permitiu o surgimento e o desenvolvimento de um parque industrial até certo ponto robusto que, sem dúvida, contribuiu para as altas taxas de crescimento do PIB observadas até 1980.

Entretanto, a partir de certo ponto, essas medidas foram sendo intensificadas aos poucos com o intuito de contrair ao máximo as nossas importações, em razão da redução dos ingressos de capitais externos no país. Chegou-se, assim, entre 1987 e 1988, a um grau de proteção elevadíssimo, cujos elementos mais emblemáticos eram, de um lado, o Anexo C da Cacex, que proibia a importação de milhares de bens, inclusive quase todos os produtos de consumo, e, de outro, a Lei de Informática, que bloqueava a entrada da grande maioria de produtos de informática se houvesse uma possibilidade longínqua de serem eles produzidos no Brasil, não importa a qual preço.

Foi por essas razões que, em 1990, no Governo do presidente Collor, o Brasil implementou um programa de abertura da economia, dando seqüência aos primeiros passos nessa direção, que tinham começado a ser dados ainda no final do Governo Sarney. A estratégia de abertura foi muito criticada na época e nos anos posteriores. Tais questionamentos, contudo, vistos hoje com a frieza que o tempo permite, não parecem pertinentes.

A primeira grande crítica a essa estratégia é que ela foi “unilateral”, deixando de possibilitar ao país a redução de barreiras de outros países, em um contexto de negociações comerciais. Essa objeção, porém, ignora o fato de que a redução das barreiras era uma conveniência para o Brasil naquelas circunstâncias; ou seja, se o Brasil não se abrisse, os grandes prejudicados seríamos nós mesmos.

A segunda grande crítica é que a abertura teria sido “açodada”. A rigor, o argumento não chegou a ser nunca pertinente, uma vez que, em primeiro lugar, o cronograma de redução das alíquotas se estendeu por quatro anos — um período razoável —, e, em segundo lugar, as alíquotas finais ainda continuaram sendo relativamente altas, como veremos daqui a pouco. Além disso, mesmo que se considere o argumento pertinente na origem do processo, ele poderia ser esgrimido no debate em 1995 ou 1996, argumentando que a abertura deveria ter sido mais demorada, mas nunca em 2000 ou 2005, 10 a

15 anos depois de iniciada a abertura de 1990, quando, mesmo se tivesse sido mais lenta, já deveria ter sido completada de qualquer forma.

A terceira crítica é que a abertura teria causado grandes perdas para alguns setores. O problema dessa argumentação é ignorar a razão de ser da própria abertura, que envolve certa ótica darwinista do processo produtivo, baseada na idéia de que só quem mostrar eficiência deve sobreviver. Se um país, antes da abertura, produz *n* produtos, a idéia é que, no final do processo de ajuste, passando a importar parte deles, de um lado produzirá os outros produtos de modo mais eficiente e de outro, é inevitável, deixará de produzir naqueles nichos nos quais outros países forem claramente mais competitivos do que nós. Se alguém reclama que nem todo mundo sobreviveu à abertura não entendeu que ela foi feita exatamente para isso: tirar do mercado quem é incapaz de sobreviver sem proteção.

A quarta crítica, por fim, é a idéia de que o Brasil teria passado por um processo de "desindustrialização" por causa da abertura. Essa tese é negada com veemência pelos fatos: nos dez anos transcorridos entre 1990 e 2000 — período que capta em sua plenitude os efeitos do binômio fim das restrições quantitativas às importações/redução das alíquotas alfandegárias — a produção industrial no Brasil aumentou, em termos acumulados, pouco mais de 20%. Sem dúvida, não é nenhuma maravilha — em torno de 2% a.a. — mas há uma grande diferença entre "crescer pouco" e "desaparecer", como o uso (e abuso) do termo "desindustrialização" dá a entender. Além disso, dos 30 setores em que se desagrega a produção industrial, no ano 2000 apenas cinco deles — "fabricação de aparelhos e equipamentos de material eletrônico", "indústria de fabricação de material plástico", "indústria têxtil", "fabricação de artigos de vestuário e acessórios" e "fabricação de calçados e de artigos de couros e peles" — tinham um nível de produção inferior ao de 1990.

Isso, por outro lado, nos remete ao que foi dito, por serem áreas em que, no final dos anos 80, o país produzia com muita ineficiência e que teriam, fatalmente, de passar por um ajuste na fase de abertura da economia, com o fechamento de muitas firmas sem a menor possibilidade de enfrentar a concorrência externa.

Uma outra maneira de analisar essa questão é com base na evolução dos coeficientes setoriais de penetração das importações. Esse coeficiente compara a importação de um grupo de produtos com seu consumo aparente, isto é, a soma da produção com as importações, deduzidas as exportações. Após crescerem no início da década de 1990, em quase todos os setores, esses

coeficientes voltaram a cair, entre o final dos anos 90 e o início da década seguinte, indicando que a competitividade nacional voltou a se elevar após um período inicial.

O aspecto positivo é que quem conseguiu sobreviver é hoje muito mais eficientes do que há 15 anos, exatamente porque tais sobreviventes deram um salto e se modernizaram. A questão-chave que cabe responder é o que é melhor para o país: produzir, por exemplo, carros com o nível de eficiência de hoje ou as “carroças” que produzia até o final da década de 1980, no auge do fechamento da economia. Parte da resposta está no fato de a produção de automóveis, no Brasil, ter saltado de cerca de 730 mil unidades em 1989 para mais de 2,1 milhões em 2005.

A lógica da negociação

O que foi dito até aqui se relaciona com a resistência, bem evidenciada em pesquisas de opinião e pelos ecos que o tema tem na mídia, sobre a possibilidade de o país avançar mais nas negociações possíveis de conduzir a um Acordo de Livre-Comércio das Américas (Alca). Procuramos argumentar nas páginas anteriores que há justificativas sólidas para um país se abrir ao exterior e que a resistência à redução do grau de proteção do Brasil pode ser um obstáculo ao desenvolvimento. Há uma outra linha de argumentação, porém, contrária a uma maior abertura e que nos parece mais respeitável, segundo a qual o país deveria procurar garantir um bom poder de negociação nos fóruns dos quais participa. Nesse sentido, se o nosso país deseja obter concessões dos seus parceiros, nada mais natural do que guardar "bala na agulha" para usar quando chegar o momento. Reduzir as barreiras à importação, sob essa ótica, seria uma estratégia ingênua, uma vez que tiraria poder de barganha do Brasil quando ele reclamasse, por exemplo, a redução das barreiras da Europa aos produtos agrícolas — área em que nós somos muito fortes. Conservar, por enquanto, alíquotas elevadas de importação seria uma forma de negociar em condições de força.

O argumento é por certo sedutor, mas não deixa de ser isento de problemas. O Brasil começou a negociar a Alca, ainda na década de 1990 e hoje se encontra mergulhado em três espaços diferentes de negociação, sendo que eles estão entrelaçados entre si.

A Alca não avançou por responsabilidade conjunta do Brasil e dos Estados Unidos, os dois grandes pólos dessa negociação, entre mais de 30 países. Por um lado, os Estados Unidos, imersos em diversos problemas, não se revelaram dispostos a enfrentar os *lobbies* protecionistas internos que o Governo teria de encarar para fazer as concessões reclamadas pelos outros países. Por outro, o Brasil, a partir de 2003, adotou uma atitude protelatória, provavelmente considerando que muitas concessões nessa área acarretariam dificuldades políticas para serem aceitas pelas bases que constituíram na época o novo Governo, bases essas nas quais a pregação contra a Alca era muito forte.

Ao mesmo tempo, o Brasil, em conjunto com os demais sócios do Mercosul, participou ao longo dos anos, ao mesmo tempo, da negociação entre a União Européia (UE) e o Mercosul, que do ponto de vista diplomático brasileiro era, no Governo Fernando Henrique Cardoso, uma espécie de "namoro a duas pontas". Em outras palavras, se saísse o acordo da Alca, os

produtos europeus perderiam *market-share* para os norte-americanos no restante dos países da América Latina e, portanto, a Europa estaria disposta a negociar para não perder espaço. Poderiam, portanto, fazer concessões similares às que os Estados Unidos fizessem da sua parte, para o Mercosul se interessar por um acordo com a Europa. O problema é que as duas negociações se desenvolveriam com um olho na outra e dificilmente deixariam de andar juntas. Ou seja, se o acordo da Alca saísse, a UE não iria querer ficar para trás; por outro lado ela não teria por que fazer grandes concessões se a Alca não evoluísse, pois não teria por que temer a perda de espaço para os Estados Unidos no continente americano. O México, que negociou anos atrás em separado com Canadá e Estados Unidos a criação de uma área de livre-comércio (o Nafta), conseguiu anos depois fechar um acordo com os países europeus exatamente porque estes não queriam ficar de fora do mercado local.

Por fim, o Brasil, como todos os países do mundo, participa das negociações globais — negociações essas há muito tempo mergulhadas em um profundo impasse — no âmbito da Organização Mundial de Comércio (OMC) para a conclusão da chamada "Rodada de Doha", com vistas a uma redução do protecionismo global.

A idéia de deixar a redução das alíquotas para ser negociada em foros globais a princípio é interessante do ponto de vista diplomático, mas esbarra nos problemas específicos associados a cada uma dessas negociações. Na Alca, o Brasil aceitaria se abrir e ceder, no que toca a acessos a mercados, desde que os Estados Unidos diminuíssem os subsídios à agricultura. Nesse particular, porém, os Estados Unidos estariam dispostos a ceder, mas alegam que estariam sendo ingênuos se reduzissem seus subsídios ao setor sem que os europeus fizessem o mesmo, pois nesse caso a agricultura norte-americana sofreria sozinha as conseqüências do fim dos subsídios, e isso transfere o foco para a OMC.

As negociações a respeito da Alca esbarraram em diversos problemas, que não cabem ser analisados aqui. Porém, a introdução dos "Novos Temas" nas negociações (compras governamentais, investimentos, política de concorrência, propriedade intelectual, serviços, solução de controvérsias e subsídios, *antidumping* e medidas compensatórias) com certeza não contribuiu para facilitar as conversas, tendo em vista haver uma disparidade de posições sobre cada um desses temas.

Outro problema é que o presidente dos Estados Unidos necessita de uma espécie de licença do Congresso *(US Trade Promotion Authority* — TPA)

para negociar com credibilidade. Essa licença irá expirar em meados de 2007 e, caso não seja renovada, qualquer acordo comercial assinado pelo Executivo deveria ser revisto pelo Congresso e, nesse caso, é muito provável que fosse derrubado, dadas as crescentes pressões protecionistas existentes naquele país.

As negociações do Mercosul com a União Européia (UE) estão praticamente paralisadas desde 2004. Além de também incluírem os temas anteriores, o peso do comércio da União Européia com o Mercosul, do ponto de vista dos primeiros, é bastante reduzido, sendo apenas mais um dos diversos acordos em negociação entre a UE e quase todos os países do mundo.

Por sua vez, na OMC, as negociações não avançam, sobretudo, devido a divergências relativas a apoio doméstico e tarifas do setor agrícola, entre a União Européia, os Estados Unidos e um grupo de países em desenvolvimento denominado G-20, liderado pelo Brasil e pela Índia.

O resultado é então um jogo de soma zero no qual, há anos, nenhuma das três negociações avança. Deixar de tomar a decisão de reduzir as próprias tarifas, portanto, é uma estratégia que podia fazer sentido em 2003 para tentar barganhar concessões alheias, quando as negociações nesses três campos estavam ainda no início. Quatro anos e muitas frustrações depois, porém, a pergunta que cabe fazer é: qual é a melhor estratégia de desenvolvimento para o Brasil, caso os atuais impasses nas negociações multilaterais de comércio persistam de maneira indefinida? Isso nos remete à análise da conveniência de uma mudança de estratégia, do ponto de vista brasileiro.

Por uma nova estratégia

Há duas vertentes que alimentam a resistência a uma maior abertura da economia brasileira. A primeira é de natureza ideológica e se deve à associação feita entre a defesa de uma maior abertura e as negociações da Alca, que é vista como uma "subordinação aos Estados Unidos". Pedro Motta Veiga, um dos maiores estudiosos das relações comerciais do país, sintetiza isso com as seguintes palavras: "O antiamericanismo é uma das molas mestras da 'visão de esquerda' das relações internacionais e componente da estratégia de legitimação doméstica da política externa (…) À exceção de alguns curtos períodos, o Brasil adotou, a partir de meados do século XX, modelo de política externa profundamente influenciado pela percepção de que as relações bilaterais com o 'vizinho do Norte' são essencialmente assimétricas. Nesse sentido, a estratégia externa do Brasil buscou alianças regionais e extra-regionais como mecanismos 'reequilibradores' de poder capazes de reduzir os efeitos da assimetria entre Brasil e Estados Unidos. O exercício desta opção produz 'naturalmente' um distanciamento brasileiro em relação aos Estados Unidos." *(Revista Brasileira de Comércio Exterior,* outubro/dezembro de 2006, página 3) Nessa estratégia, "resistir à Alca" torna-se a bandeira para "resistir aos Estados Unidos".

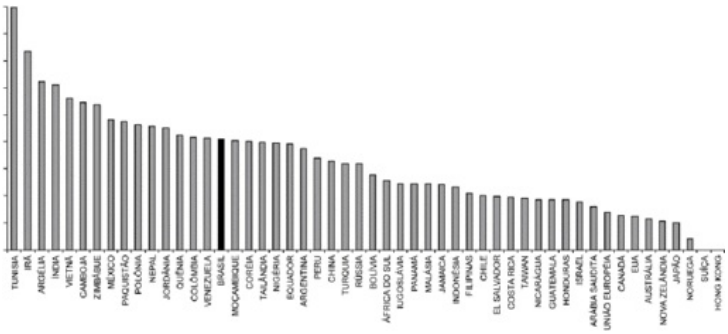
A segunda vertente de resistência, sem dúvida, é representada pelo conjunto de grupos econômicos favorecidos pelo arsenal protecionista, que levantam o risco de ocorrerem grandes catástrofes associadas à opção por uma maior abertura.

O ponto de partida para extrair qualquer conclusão de um debate sobre esses temas é entender que o Brasil continua, apesar da abertura dos anos 80, sendo um país muito fechado. Há três formas de atestar isso. A primeira é olhando para as tarifas de importação. O Gráfico 15.1 — elaborado com base em dados que nos foram gentilmente cedidos por Maurício Mesquita Moreira — mostra uma comparação entre as tarifas médias nominais para um conjunto grande de países. Note que as tarifas são as praticadas para as denominadas Nações Mais Favorecidas, conceito esse que não inclui as tarifas utilizadas entre países com acordos de comércio, como, por exemplo, o Mercosul e o Nafta. Verifica-se que o Brasil, apesar de todo o esforço de redução de tarifas realizado na década de 1990, ainda apresenta uma tarifa média de proporção elevada. Nenhum país desenvolvido apresenta tarifas médias dessa magnitude. O México, por sua vez, exibe uma tarifa média de 14,5%, mas um pouco mais da metade de suas importações é proveniente dos Estados Unidos

e Canadá, com tarifa zero, além da existência de outros acordos de comércio; a Polônia passou a fazer parte da União Européia, também com tarifa zero entre os membros etc.

Gráfico 15.1

Tarifa nominal média (simples) para países selecionados (%) 2004/2005



* Tarifas de 2003 para Noruega, Polônia e Zimbábue.
Fonte/Trains. Dados gentilmente cedidos por Maurício Mesquita Moreira.

A Tabela 15.1, por sua vez, mostra as tarifas nominais médias para alguns países e produtos (para Nações Mais Favorecidas). Praticamente nenhum país cobra tarifa para bens de informática, ao passo que a nossa é de 13,3%. No caso de máquinas e aparelhos elétricos, a tarifa brasileira é a mais alta entre os países selecionados, enquanto apenas a Índia e a Malásia têm tarifas mais elevadas do que as nossas para veículos automotores. E, nesse caso, não se pode esquecer que a indústria automobilística já está há cerca de 50 anos no Brasil.

Tabela 15.1

Tarifas nominais médias: países e produtos selecionados — 2005 (%)

	Informática	**Máquinas e aparelhos elétricos**	**Veículos automotores**	**Automóveis de passageiros**
Brasil	13,3	13,0	22,4	35,0
Chile	6,0	6,0	5,9	6,0
China*	0,0	9,3	18,9	9,6
Coréia*	0,0	5,5	7,9	7,8
Croácia	0,0	3,0	6,6	7,5

Estados Unidos	0,0	2,0	2,7	2,5
Índia	0,0	11,9	43,1	100,0
Malásia	0,0	8,7	29,7	39,7
México	0,0	10,6	18,4	38,5
União Européia	0,0	3,2	6,2	9,8

* Dados de 2004.
Fonte: Trains.

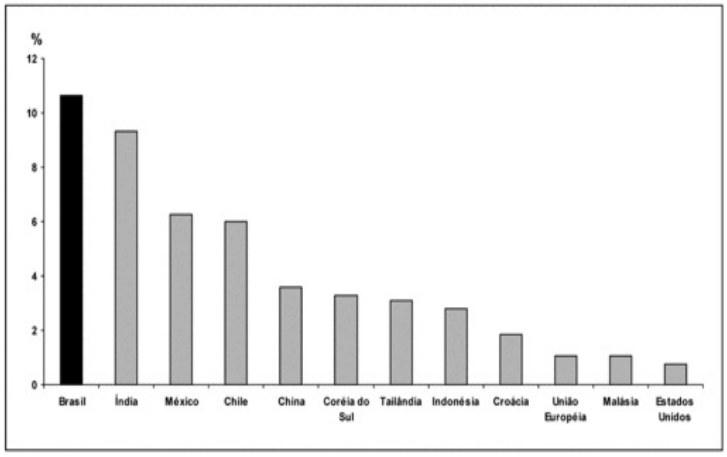
O Gráfico 15.2 mostra as tarifas ponderadas pelas importações para bens de capital para alguns países. Aqui também o Brasil aparece na frente de todos, inclusive de um país protecionista como a Índia. Enquanto a do Brasil é de mais de 10%, a dos países do Sudeste/Leste Asiático gira em torno de 3%.

A análise das médias tarifárias muitas vezes esconde os chamados picos tarifários, ou seja, as tarifas muito elevadas. O Gráfico 15.3 ilustra, para alguns países, o percentual de tarifas superiores a 15%. Mais uma vez se observa que o número do Brasil é bem superior ao dos demais países.

A segunda forma de avaliar a nossa abertura é ter uma idéia de como estamos em relação ao passado. Para isso, é útil olhar o Gráfico 15.4, que coteja as exportações e importações de bens com o valor do PIB em US$ — apurado com base na taxa de câmbio média do ano para o período 1966-2006.

Gráfico 15.2

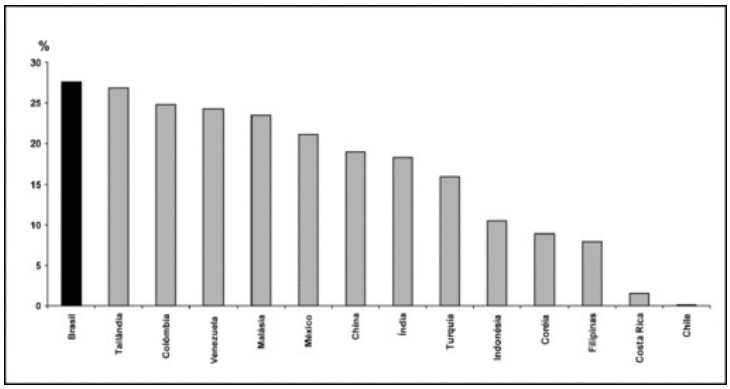
Tarifas de importação de bens de capital (médias ponderadas) para países selecionados — 2005



*** Tarifa de 2004 para Coréia do Sul.
*Fonte:*Trains. Parte dos dados gentilmente cedidos por Maurício Mesquita Moreira.

Gráfico 15.3

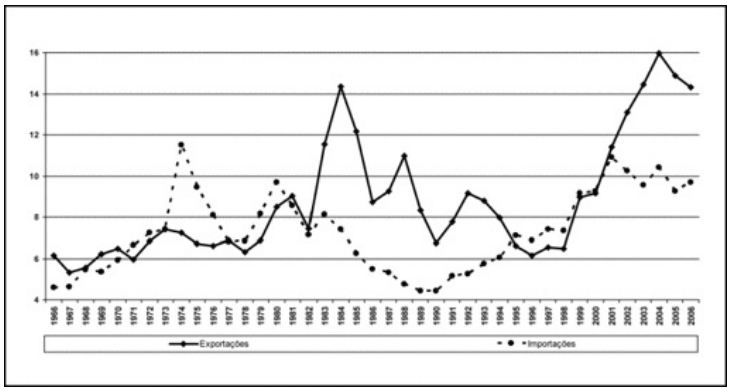
Tarifas nominais médias — Proporção de tarifas superiores a 15% Países selecionados — 2004/2005



Fonte/Trains.

Gráfico 15.4

Brasil — Exportações e importações de bens — 1966/2006 (% PIB)



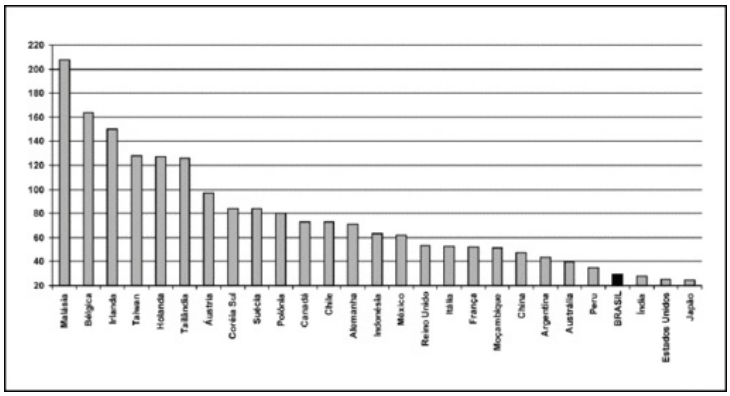
Fonte: Ipeadata; elaboração dos autores.

O Gráfico 15.4 mostra que o Brasil tem um coeficiente de importações inferior a 10% do PIB. O coeficiente de 2006,[3] de 9,7%, é similar à média dos quatro anos entre 1999-2002 após a desvalorização de 1999, quando na média ele foi de 9,9%. Ele é também inferior ao de 1974. Alguém poderia alegar, com razão, contudo, que naquela época o Brasil era um grande importador de petróleo, que era responsável por uma parte expressiva da nossa pauta de importações.

Por isso, sugere-se dar mais um passo e adotar o terceiro parâmetro de referência, que é comparar o grau de abertura do Brasil com o do resto do mundo (Gráfico 15.5). Esse coeficiente é calculado como a soma de exportações e importações sobre o PIB e indica o peso do comércio exterior para cada país,com base em dados para 2003. Constata-se que o Brasil ainda é uma das economias mais fechadas do mundo, com um coeficiente de 29% em 2003, ficando, entre os grandes países, na frente apenas da Índia, dos Estados Unidos e do Japão. É certo que economias muito grandes são sempre mais fechadas se comparadas às de países pequenos, cuja escala é pequena para produzir a maioria dos bens. No entanto, mesmo países considerados grandes, do ponto de vista econômico, como a Alemanha, o México, a China, o Reino Unido e a França, apresentavam coeficientes superiores a 50% em 2003. Estados Unidos e Japão são as duas maiores economias do mundo e a Índia era fortemente protecionista, sendo que a abertura recente coincidiu com um período de forte crescimento econômico.

Gráfico 15.5

Grau de abertura em diferentes países do mundo — 2003/2004 (%)



* Calculado como (exportações + importações) / PIB.
Fonte: Penn World Tables.

Em função do que foi dito, sugere-se ao Brasil romper com os paradigmas mentais vigentes nos últimos anos e propor aos países do Mercosul com os quais compartilha a Tarifa Externa Comum a adoção de uma estratégia

unilateral, similar à implementada pelo Brasil nos anos 90, baseada em uma nova rodada de redução de alíquotas de importação. Ela teria de ser parcial, limitada a um conjunto de setores e se processar ao longo de um período de cinco anos, para dar tempo aos setores de se adaptar, além de ser acompanhada por programas de modernização apoiados, por exemplo, pelo BNDES. Seria, porém, uma sinalização clara em favor de uma maior concorrência e de um aumento da procura de parâmetros de eficiência na economia brasileira. Entre os benefícios da medida, estariam os seguintes:

i) contribuiria para a formação mais adequada da taxa de câmbio, afetada hoje pelo baixo grau de exposição do Brasil à concorrência internacional: com alíquotas mais baixas, iria se verificar uma maior demanda por divisas para importar e a taxa de câmbio sofreria alguma desvalorização, melhorando a rentabilidade do setor exportador;
ii) haveria uma maior harmonia no relacionamento com os países do Mercosul, que historicamente têm se queixado — com razão — do ônus que representa para as suas economias arcar com os custos associados, na prática, às razões impostas pelo protecionismo brasileiro, mais ainda no segmento de bens de capital e de informática;
iii) estimularia as importações de bens de capital, aumentando o conteúdo tecnológico do nosso estoque de máquinas e equipamentos e melhorando a eficiência do setor produtivo com um novo ímpeto de modernização; e
iv) favoreceria uma maior competição na economia, fortalecendo a cultura da produtividade.

Há uma outra razão pela qual essas medidas contribuiriam para estimular os investimentos. Para um país em desenvolvimento, como o Brasil, existem a princípio três formas de incorporar novos conhecimentos. A primeira seria por meio de investimentos estrangeiros, que trazem novos produtos e novos processos. A segunda, pela realização de acordos de compra de tecnologia do exterior. No entanto, em muitos casos, existe uma terceira forma, mais rápida e barata, de adquirir conhecimentos, simplesmente com base na importação de bens de capital e matérias-primas industriais.

É evidente que o aumento dos investimentos depende, em algum grau, da possibilidade de o país estar na fronteira tecnológica. É, portanto, do interesse da economia brasileira reduzir aos poucos a proteção elevada concedida a alguns setores, mesmo sem atrelar essas medidas a negociações comerciais que não se sabe como irão evoluir nos próximos anos.

1

Os autores agradecem o excelente trabalho de pesquisa e preparação de dados realizado por Katarina Pereira da Costa.

2

Um dos constitucionalistas fundadores da democracia norte-americana e primeiro secretário do Tesouro dos Estados Unidos, o equivalente a ministro da Fazenda.

Capítulo

16

As vacas sagradas (X): o viés anticapitalista

“Numa de minhas visitas ao Brasil, como embaixador em Washington, em meados de 1963, à procura de bons projetos para a retomada de financiamentos do Banco Mundial, procurei no Rio o então ministro de Viação e Obras Públicas do governo de Goulart, Expedito Machado. Quando comecei a lhe expor o problema, a sala foi literalmente invadida por líderes sindicais do Lloyd Brasileiro, que tinham um fato grave a denunciar ao ministro. Fiz menção de sair da sala, para não privar das confidências, quando Expedito me acenou para ficar. Com tonitruante vozeirão, o líder, com forte sotaque nordestino, começou sua arenga:

— Ministro, quero denunciar ao senhor e à Nação um crime da maior gravidade. Querem impelir o Lloyd Brasileiro para o caminho infame do lucro!

Aparentemente, algumas reivindicações salariais não haviam sido atendidas, e se denotava obscena preocupação capitalista do Lloyd com a lucratividade.

— Como é que o ministro vai sair dessa? — murmurei.

A resposta de Expedito veio pronta.

— Não se preocupem, meus senhores. O déficit será logo restabelecido. O Lloyd não se afastará de sua tradição!”

Roberto Campos, *A Lanterna na Popa,Topbooks, 1994, página 521*

Na seqüência do relato de Roberto Campos sobre essa cena digna do teatro do absurdo, ele transcreve seu próprio comentário: “Gene Black tinha razão. Este país não tem jeito…”.[1] Mais de 40 anos depois, em outro contexto, mas lidando com preconceitos parecidos com os do inacreditável

diálogo descrito por Campos, o diretor-financeiro de uma das maiores empresas privadas do Brasil, em debate sobre as restrições ao investimento existentes no país, concluía com amargura: “Investir no Brasil é quase um calvário”. Este capítulo trata da forte influência do espírito anticapitalista que vigora em parte expressiva da opinião pública nacional e de como isso prejudica o dinamismo da economia.

Sob as asas do Estado

A tendência, muito presente na sociedade brasileira, de se proteger sob as asas do Estado remonta à tradição ibérica, observada nas origens portuguesas do Brasil e também nas raízes espanholas de diversos países da América Latina, de conseguir alguma forma de concessão ou favor do rei ou vice-rei, ou de qualquer outro representante na colônia.

Tal tendência manifesta-se nas mais diversas formas e nos diferentes grupos da sociedade. Se os setores econômica e politicamente mais fortes pediam a outorga de cartórios ou a garantia de alguma reserva de mercado, nas classes médias a máxima aspiração para milhares de famílias era conseguir o apadrinhamento para a obtenção de um emprego público. A novidade surgida no Brasil nas últimas décadas — e isso não deixa de ser uma socialização da prática — é que, refletindo a pressão de uma democracia de massas, os pobres e os despossuídos também estão sendo partícipes dessas práticas. A versão moderna desse comportamento, que é, ao mesmo tempo, a sua versão popular, é a figura de quem fica "encostado no INSS", de quem passa a receber um benefício assistencial do Loas ou se torna beneficiário do Bolsa-Família. Por mais méritos que possam existir no apoio aos marginalizados, o fato é que se trata da adaptação de dois velhos hábitos nacionais, antigamente restritos às classes mais favorecidas: i) o de lutar para conseguir algum benefício do Estado; e ii) o de ter uma renda, sem ter feito antes um esforço para isso.

Enquanto a ética anglo-saxã que prevalece até hoje nos Estados Unidos cultua a tradução do *self-made man* e representa a construção de uma sociedade a partir da vigência do rígido princípio do *rule of Law*, a tradição cultural do Brasil parece ser a oposta: a de privilegiar a obtenção de recursos públicos, sem levar em conta quaisquer outras considerações. Considere-se, por exemplo, esta opinião: "Os recursos públicos não devem ser destinados ao pagamento da dívida. Credores podem esperar, desempregados não" *(O Globo*, 2/5/2004). Ela foi manifestada pelo padre da diocese de Santo André e por trás dessa singela frase de apenas duas linhas, esconde-se toda uma concepção de mundo e o total desprezo pelas regras do capitalismo que fazem uma sociedade prosperar: o princípio de que, mesmo reconhecendo que há um papel para o Estado, o que um indivíduo recebe, a princípio, deve ser a recompensa pelos méritos individuais.

No México, há um velho ditado, sempre lembrado por aqueles que caem no ostracismo político: *"El que vive fuera del Presupuesto, vive em el error"*

(“presupuesto” é o termo em espanhol para “orçamento”). Talvez o nosso erro seja justamente que há muita gente que vive “*dentro del Presupuesto”*…

A eterna suspeição

Winston Churchill afirmava: “É uma idéia socialista a de que lucrar é um vício. Eu considero que o vício verdadeiro é ter prejuízo”. Talvez não por acaso seja do mesmo Churchill a frase, que é todo o símbolo do espírito de procura de excelência que se espera de uma competição acirrada em uma economia capitalista, de que “eu fico facilmente satisfeito com exatamente o melhor”.

Por contraste com o espírito de quem entende que os lucros são a razão de ser das empresas e constituem a essência do sistema, no Brasil impera a filosofia de que o lucro é muitas vezes algo suspeito. Enquanto nos Estados Unidos os altos lucros das empresas são sempre recebidos com beneplácito, no Brasil é de suspeição o verniz com o qual muitas vezes o noticiário sobre os lucros empresariais é apresentado na mídia. Isso se reflete na atitude de muitos líderes políticos. De certa forma, a atitude remete à velha frase do Tom Jobim sobre como o país lida com o êxito alheio: “Sucesso no Brasil é ofensa pessoal”. O leitor não terá maiores dificuldades para se lembrar de alguns exemplos. Uma empresa de serviços públicos conseguiu lucros extraordinários? A reação de muitos será: “Alguma autoridade deve ter sido corrompida para isso”. Os bancos tiveram um ano excelente? A reação quase unânime é: “Pudera, com esses juros…”. A Vale do Rio Doce vem batendo recordes atrás de recordes de lucratividade? A resposta será: “É a prova de que houve ‘maracutaia’ no preço de venda quando a empresa foi privatizada”. Parece não fazer parte da cultura nacional conceber que ter lucros é legítimo, que eles podem ser obtidos por meios inteiramente corretos e que ter empresas lucrativas é demonstração de uma economia saudável.

No que se refere às empresas, no imaginário nacional, vale muitas vezes a suspeição de que, se tiveram sucesso, ele não terá sido o fruto do investimento de anos e do amadurecimento de uma estratégia empresarial bem-sucedida e, sim, o resultado de alguma iniciativa escusa, em geral, nesse tipo de elucubrações, associado a um ato de corrupção para obter algum privilégio. Não passa pela cabeça desses críticos que uma empresa pode ter méritos próprios; que os lucros dos bancos, mesmo sendo estes beneficiados pelos juros, refletem fundamentalmente um esforço importante de modernização do sistema; ou que a Vale do Rio Doce colhe os frutos de uma estratégia pela qual qualquer outro concorrente poderia ter optado — se tivesse tido a ousadia de oferecer um lance maior que o do preço pelo qual ela foi vendida, em leilão aberto à participação de todos.

Não por acaso, dois dos maiores símbolos do sucesso do capitalismo brasileiro — a rede Globo, que representa um padrão de excelência que é um *benchmark* no setor; e o setor financeiro, provavelmente um dos mais modernos no universo das economias emergentes de todo o mundo — foram, historicamente, ícones da rejeição de parcelas importantes da esquerda brasileira, embora devessem ser considerados casos de sucesso empresarial, em um país com todas as dificuldades que o nosso apresenta. São casos de "Primeiro Mundo" em um país que glorifica o Terceiro…

O espírito antilucro

Há rotineiramente, na sociedade brasileira, manifestações mais ou menos explícitas de como a figura do lucro é liminarmente rejeitada por parte da idiossincrasia nacional. A essência desse sentimento tem uma natureza quase religiosa, associada a duas idéias: a primeira, de que há uma oposição entre a procura do lucro e o bem-estar geral; a segunda, relacionada com a primeira, de que o lucro seria uma espécie de "pecado".

Luiz Francisco de Souza, o famoso procurador que se tornou um crítico feroz do Governo Fernando Henrique Cardoso, em seu livro *Socialismo — Uma Utopia Cristã* (Editora Casa Amarela, 2003), expõe essa filosofia com todas as letras. No seu capítulo sobre "o direito natural das pessoas aos bens", ele defende "o direito ao uso dos bens por todos, de acordo com as necessidades próprias e sociais (…) O uso dos bens deve ser conforme e subordinado ao bem comum (…) Da mesma forma, deve haver o controle pelos trabalhadores sobre os bens … e, assim, extinguir as próprias classes sociais" (páginas 245 e 246). Logo a seguir, ele é mais explícito ainda: "Não é admissível, no prisma ético, que existam fortunas privadas (milionários ou bilionários 'convivendo' ao lado de proletários). O uso e o controle dos bens deve ter como base a mediana, a igualdade da natureza humana" (página 247). E, nas conclusões, é categórico: "O capitalismo, o imperialismo e o latifúndio devem ser superados. O neoliberalismo é pura idolatria, pela perversa inversão de valores. *O capitalismo tem como base a idolatria do bezerro de ouro* (…) *pois vive do culto da avareza, que é a raiz de todos os males.* Cristo, se tivesse encarnado em nosso tempo, usaria o chicote contra os banqueiros e 'comerciantes' que profanam o principal templo de Deus" (página 1148, grifos nossos).

Se alguém julga que tais opiniões — que associam o lucro a um "mal" e o enriquecimento "excessivo" a uma atitude "eticamente inadmissível" — são desprovidas de peso político, cabe lembrar que o prefácio foi escrito por Frei Betto — que ocupou por um par de anos o cargo de assessor de ninguém menos que o Presidente da República, no próprio Palácio do Planalto — e que nele é dito que o texto "que se move com muita acuidade" representa uma reação crítica "diante do pensamento neoliberal que, hoje, destrói corações e mentes, invertendo a escala de valores, enfatizando a competitividade acima da solidariedade e tentando minar as possibilidades de uma economia solidária realçando, como bem supremo, a apropriação privada do lucro e não o bem comum … Como sistema capaz de prover os direitos básicos do

cidadão, *o capitalismo fracassou na maioria dos países do mundo”* (páginas 27 e 28, grifos nossos).

Como sinal da força desse pensamento, cabe registrar que o mesmo Frei Betto, em artigo sobre pedofilia (!), conclui dizendo que “Pedófilos, tarados, estupradores e assassinos de mulheres são regados pelo caldo de cultura dessa sociedade neoliberal que só reconhece os valores do mercado financeiro, pois troca o coração pelo bolso e suprime a ética em nome da estética”. O texto, com conclusões tão categóricas, foi publicado na página 3, o espaço de opinião mais nobre do jornal, na *Folha de S. Paulo,* em 12 de outubro de 2000.

Nota-se uma dificuldade de entender o funcionamento do capitalismo e certa atitude negativa para com a iniciativa privada, em todas as instâncias da vida brasileira. Tome-se como exemplo a avaliação de quem, na época, era um dos ministros mais importantes do Governo (Jaques Wagner), sobre a intensificação das invasões de terra produtivas e, em particular, das terras da Veracel Celulose, uma atitude obviamente proibida pela legislação: “Nada justifica a invasão, mas aquele investimento pôs milhares de pessoas na rua (…). A maior desordem no Brasil é social. Esse é o crime que a sociedade comete há séculos” (jornal *Valor,* 22/4/2004, página A6). O espírito anticapitalista, que permeia também muitas cabeças no Legislativo, está presente nesta sentença expressa, com cândida sinceridade, por uma das representantes mais ilustres da esquerda brasileira: “Em nosso partido, estamos abertos a todos. Só não cabem nazistas, racistas, delinqüentes políticos e neoliberais” (entrevista ao *Jornal do Brasil,* 8/2/2004). Por último, o Judiciário gera com certa freqüência manifestações que se alimentam do mesmo espírito. Tome-se como exemplo a matéria que tem como título “Justiça manda Vale voltar a dar dinheiro aos índios” *(O Globo,* 6/12/2006): “O juiz federal (…) concedeu liminar na última segunda-feira obrigando a companhia Vale do Rio Doce a fazer um repasse mensal (…) aos índios Xikrin. O dinheiro terá que ser depositado na conta bancária das associações indígenas até o dia 10 de cada mês, a partir de dezembro”. Isto é, a Justiça, alegando a existência de lucros por parte de uma empresa privada e as necessidades de um grupo social específico, que reside na área de influência da empresa, determina o pagamento de um valor mensal a ser desembolsado pela empresa para esse grupo, sem comprovação alguma de qualquer dano prévio que justifique o ressarcimento. Trata-se apenas de um ato de “justiça social”. Em outras palavras, é o Poder Judiciário se auto-atribuindo um papel normativo para melhorar a distribuição de renda. Não é exatamente o que no resto do mundo se entende como um “bom ambiente de negócios”…

O ataque à privatização, uma decorrência natural

A tradição do abrigo estatal, a suspeição quanto às atividades privadas e o espírito contrário ao lucro convergiram no Brasil, como não poderia deixar de ser, na crítica às privatizações dos anos 90. O Estado, no Brasil, causa uma sensação quase epidérmica de proteção a uma parte importante da população, similar à que as crianças sentem perto dos pais. Ter a possibilidade de receber algum tipo de benefício gera um conforto espiritual em muitos indivíduos, mesmo que na prática não venham a se beneficiar disso. No fundo, o que há é uma "expectativa de favor" a receber por parte do Estado. Sem entrar no mérito acerca de se a extensão da privatização até essas áreas seria recomendável ou não, o fato é que a grande maioria dos brasileiros opõe-se à privatização de ícones como o Banco do Brasil ou a Petrobras, não por alguma razão muito elaborada e, sim, pela associação das empresas com algo inerente ao "ser nacional". É como se o fato de tais empresas pertencerem ao Estado significasse que em algum momento poderá acarretar algum benefício individual — na forma de taxas de juros favorecidas ou gasolina mais barata —, possibilidade essa que não existiria se a empresa fosse privada.

Não é de estranhar, assim, que o Governo FHC não tenha chegado jamais ao limite de propor a privatização dessas companhias, associadas à própria noção de nacionalidade no imaginário popular. Da mesma forma, é também sintomático que, no episódio eleitoral de 2006, a defesa da privatização por parte do PSDB tenha sido envergonhada. A rigor, a privatização foi um projeto do Governo FHC, mas esteve longe de ter sido "assumida" pelo seu partido.

No fundo, o ataque à privatização nada mais é do que a manifestação de desconfiança diante do que é privado. Esse espírito contagia também parte do Judiciário. É útil, a esse respeito, transcrever as opiniões, por exemplo, de alguns juízes do próprio Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento de uma ação do estado do Rio Grande do Sul que contestava o pagamento das suas dívidas para com o Governo Federal, no âmbito da renegociação das dívidas feita na segunda metade dos anos 90. O Governo Federal venceu por 6 a 4 em uma matéria em que, se perdesse, estaria sendo atingido um dos pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). O placar apertado não é o único indicador institucional preocupante, também o são os argumentos expostos no voto em favor da causa perdedora. Além de alguns juízes terem se manifestado contra o contrato — um ato juridicamente perfeito, assinado por ambas as partes e cuja renegociação era proibida pela LRF sancionada

posteriormente — um dos juízes do Supremo declarou em voto que “a privatização dos bancos oficiais, em massa, surgiu na crista da onda de um neoliberalismo feroz, em que se fazia o saneamento financeiro dos bancos para, em seguida, privatizá-los por uma forma gritantemente subavaliada”. Nisso foi secundado por outro colega, que manifestou que “o PROES é uma expressão do neoliberalismo de proteção ao interesse privado” (jornal *Valor,* 18/8/2006). Além do fato de os juízes não perceberem que, sendo a disputa feita em leilão, um “valor subavaliado” deveria ter gerado interesse de outros candidatos — que, não aparecendo, teriam perdido então uma oportunidade de fazer um ótimo negócio —, não deixa de causar estranheza a linguagem utilizada, mais própria dos palanques eleitorais que do frio apego à lei que se espera dos membros dessa Corte.

O capitalismo norte-americano, um capítulo à parte

Se alguém deseja ter a proteção do Estado, suspeita das empresas lucrativas, opõe-se à figura do lucro como algo quase pecaminoso e ataca a iniciativa privada, nada mais natural, por extensão, que dirija as suas baterias contra o que é a Meca do capitalismo: os Estados Unidos. Por conta do mesmo espírito anticapitalista ao qual já fizemos alusão, existe no Brasil uma forte prevenção contra os Estados Unidos, que a rigor antecede a animosidade despertada nos últimos anos pelas características do Governo do Presidente George W. Bush.

Quando era presidente da República, Fernando Henrique Cardoso foi recebido pela Assembléia Nacional francesa e, em deferência especial, teve oportunidade de fazer um discurso do púlpito do Parlamento. Tendo vivido em Paris no seu tempo de exilado, a cerimônia teve uma pompa especial e o discurso encerrou-se com um *grand finale* apoteótico para os franceses, uma vez que o presidente brasileiro, depois de ter exaltado o apego do país anfitrião aos valores da democracia e da igualdade, completou a sua fala declarando, em alto e bom som: *Vive la France!*

O fato foi registrado, na imprensa brasileira, no dia seguinte, em tom descritivo e sem censuras. Ele é emblemático, porém, do espírito nacional, pois é simplesmente inimaginável pensar em um presidente brasileiro indo aos Estados Unidos e encerrando um discurso com as palavras *God save USA.* Imediatamente, quem agisse assim seria crucificado no meio político e julgado como “marionete dos americanos”. Exatamente por isso, não há a menor possibilidade de que tal frase seja pronunciada. O mesmo raciocínio não vale, porém, para a relação do Brasil com outros países.

Refletindo esse comportamento e tendo essa predisposição negativa para com os Estados Unidos, parte da mídia induz o leitor ou telespectador a desconhecer a máquina de criação de empregos, a baixa taxa de desemprego e os fortes incentivos à inovação existentes na economia norte-americana. Muitas matérias preferem sempre enfatizar os aspectos ligados aos elementos negativos de uma realidade com nuanças, destacando a continuidade das desigualdades, a precariedade de muitos empregos ou a existência de bolsões de pobreza específicos no meio da prosperidade.

Talvez o melhor exemplo do espírito de oposição aos Estados Unidos presente em áreas da *intelligentzia* brasileira seja esta espantosa declaração do teólogo Leonardo Boff, reconhecidamente um dos intelectuais mais influentes

no Brasil. Em 17 de setembro de 2001, seis dias depois do atentado às Torres Gêmeas em Nova York, que foi acompanhado do lançamento de um dos aviões seqüestrados contra o Pentágono, com o mundo inteiro ainda sob o choque dos atentados, em entrevista de página inteira a um dos principais jornais do país e em defesa de uma agenda supostamente pacifista *(sic)* ele declarou, textualmente: “Acho muito pouco cair um avião sobre o Pentágono. Deviam cair 25 aviões. É preciso destruir o Pentágono todo” (O *Globo).* O sentido literal da frase, o momento em que foi dita, o destaque que foi dado à entrevista — não pela frase em si, mas porque o teólogo estava indo naqueles dias para a Suécia receber um prêmio — e o fato de a frase ter passado incólume sem ser objeto de maiores alusões na imprensa brasileira nos dias seguintes, diz muito sobre o ser nacional. Basta pensar no que teria acontecido se algum brasileiro propusesse lançar 25 aviões sobre Paris ou sobre Havana.

A mediocridade, mais uma vez

Em carta dirigida a meu pai nos anos 80 e da qual acabei guardando cópia, Jorge Sábato, intelectual argentino, dotado de um humor tão ferino quanto cáustico, assim descrevia o fenômeno da mediocridade: *"La mediocracia probablemente haya sido y es una enfermedad más grave que la aristocracia, la oligocracia, la plutocracia. Yo le tengo más miedo a los mediocres. Primero, porque son más, segundo porque viven más y, además, se disimulan más. La conspiración de la mediocracia impide el debate, pues los mediocres tienen el mismo problema que los petisos, a quienes les falta altura. Los petisos afirman que el problema no son ellos, sino los altos. Si a los altos se les serrucharan las piernas, no habría petisos. A los mediocres les pasa lo mismo, por eso no quieren el debate, porque el debate ilumina las diferencias e inmediatamente se ve quien es mediocre y quien no"*. Em outro contexto, Maquiavel provavelmente tinha em mente o mesmo tipo de personalidade mesquinha quando declarou que "há três classes de pessoas: as que sabem, as que não sabem, mas sabem que não sabem, e as que não sabem, mas acham que sabem; essas são as mais perigosas".

O problema principal do que foi dito até agora neste capítulo é que o espírito que tudo isso representa tem conseqüências sobre o comportamento de uma sociedade e sobre os resultados econômicos. Novamente, é útil aqui a comparação da atitude — esta é a palavra-chave — vigente no cidadão comum nos Estados Unidos e no Brasil.[1] Os Estados Unidos têm a cultura do vencedor. Na sociedade norte-americana, todos procuram ser *winners.* Mais do que em outras sociedades e em nítido contraste com o Brasil, o sucesso pessoal e profissional é valorizado como o grande objetivo na vida de qualquer indivíduo. Evidentemente, nem todos atingem o estrelato, a fortuna ou o poder, mas todos são igualmente estimulados, cada qual em sua esfera de atuação, a tentar ir o mais longe possível. O ideal cultural é, ao chegar à idade madura, poder olhar para trás e dizer que se 'venceu na vida'. O reverso é verdadeiro: a pior pecha que pode atirar em um norte-americano é a de que se trata de um perdedor, um *loser*. À luz do padrão cultural do país, o perdedor não é apenas alguém que ficou em desvantagem. É um indivíduo, acima de tudo, responsável pelo seu próprio fracasso.

No Brasil, ao contrário, o sucesso gera com freqüência suspeita e desconfiança. Enquanto nos Estados Unidos o indivíduo que não atinge certa posição econômica tende a sentir-se diminuído diante de seu círculo social, no Brasil a mesma pessoa tende a ser tratada com certa condescendência, sendo

muitas vezes julgada vítima de circunstâncias adversas. A responsabilidade pelo destino de cada pessoa na vida torna-se difusa, e a sociedade tende implicitamente a se solidarizar com essa pessoa. Daí, é um passo para culpar o “Governo”, o “sistema” ou alguma entidade equivalente pelo fracasso. Prevalece, portanto, uma postura praticamente oposta à que os americanos sustentam diante do mesmo fenômeno. Lá, glorifica-se o sucesso e despreza-se o frustrado. Aqui, de modo geral, suspeita-se do sucesso e cultua-se a frustração. Vigora no país o que alguém apropriadamente uma vez denominou de “cultura do coitado”.

O desestímulo à inovação

A aspiração à proteção, a suspeição do êxito alheio, o ataque ao capitalismo, são todas manifestações que convergem para a mesma mediocridade: se o sucesso alheio é suspeito ou condenável, as frustrações e os fracassos serão absolvidos. Ao invés de cada cidadão ser treinado desde criança, na infância e na juventude, na família e na escola, para vencer na vida, ele será induzido a procurar meios para "se dar bem", mediante bons relacionamentos, e a tentar receber um fluxo de recursos públicos em bases regulares. No limite, nada dando certo, restará o consolo de ser considerado uma vítima. A cobrança ao Estado é muito mais no sentido de "cuidar dos despossuídos" do que no sentido de dar aos filhos destes melhores condições para vencer na vida por méritos próprios. Há um abismo conceitual e filosófico entre essas duas cobranças.

Algumas das causas desse comportamento estão profundamente enraizadas na História do país e remontam à colonização das Nações ibéricas. Mestre Sérgio Buarque de Holanda, na sua obra-prima de 1936, já tinha identificado isso: "Um fato que não se pode deixar de tomar em consideração no exame da psicologia desses povos é a invencível repulsa que sempre lhes inspirou toda moral fundada no culto ao trabalho (…) É compreensível, assim, quejamais se tenha naturalizado entre gente hispânica a moderna religião do trabalho e o apreço à atividade utilitária. Uma digna ociosidade sempre pareceu mais excelente, e até mais nobilitante, a um bom português, ou a um bom espanhol, do que a luta insana pelo pão de cada dia. O que ambos admiram como ideal é uma vida … exclusiva de qualquer esforço, de qualquer preocupação" *(Raízes do Brasil*, reedição de 2004, Editora Companhia das Letras, página 38).

Ele continua, algumas páginas adiante: "Em sociedades de origens nitidamente personalistas como a nossa, é compreensível que os simples vínculos de pessoa a pessoa (…) tenham sido quase sempre os mais decisivos (…). O peculiar da vida brasileira parece ter sido (…) uma acentuação singularmente enérgica do afetivo, do irracional, do passional, e uma estagnação ou antes uma atrofia correspondente das qualidades ordenadoras, disciplinadoras, racionalizadoras" (página 61). A temática soa familiar?

É importante esclarecer o seguinte: esses parágrafos têm mais de 70 anos, o país mudou e as próprias nações ibéricas sofreram modificações radicais nas últimas décadas, após o ingresso na atual União Européia. Além disso, sabe-se que generalizações são sempre perigosas e evidentemente há dezenas de milhões de brasileiros trabalhadores e esforçados país afora, aos quais não

caberia a descrição anterior. Entretanto, a “falta de apreço à atividade utilitária” e a “atrofia das qualidades disciplinadoras” são descrições sintéticas que definem uma atitude — outra vez a palavra-chave — que marca uma parte não desprezível da nossa sociedade. O problema é que o outro lado do Brasil — disciplinado, pujante, inovador e disposto a vencer — está perdendo a briga distributiva — e está sendo sufocado por um modelo que combina um Estado inchado com uma carga tributária muito onerosa. Ao invés de o Estado passar ao cidadão a idéia de que “quem se esforça, vence”, a mensagem subliminar das suas políticas é “venha a mim que eu vou te proteger”. Para o espírito inovador que um país idealmente deveria ter, isso é um massacre.

Por que estas questões são importantes no contexto do debate sobre o crescimento medíocre, tema deste livro? Porque dizem respeito ao padrão cultural da sociedade e é este que em parte define os destinos de um povo. Ou seja, enquanto em diversos países do mundo o cidadão médio associa a sua prosperidade pessoal ao próprio esforço, à educação e ao trabalho e as empresas se dedicam obsessivamente à inovação, no Brasil estamos desenvolvendo hábitos que levam o cidadão comum a associar o seu bem-estar ao fato de estar ou não no círculo de beneficiados pelo recebimento de algum fluxo de recursos públicos. Não há melhor receita para desestimular a criatividade humana.

Raízes do atraso

A Tabela 16.1 mostra o número de pessoas em todo o mundo que vive na pobreza absoluta, definida aqui como associada a uma renda de menos de US$ 1 por dia. Em 20 anos, esse número aumentou em 300 milhões de pessoas. Uma olhada mais cuidadosa na Tabela, porém, revela que duas regiões do mundo estão conseguindo vitórias importantes na luta contra a mazela da miséria: o Leste da Ásia em geral, e a China em particular. E estão conseguindo isso apostando no capitalismo! Cabe chamar a atenção também para o fato de que a estatística citada capta os efeitos da crise que castigou com virulência alguns países do Sul da Ásia no final dos anos 90, o que significa que provavelmente, hoje, o número de pobres nessa região geográfica seja bem menor. China, Malásia, Vietnã, Índia etc., cada qual com suas idiossincrasias, são Nações que estão se desenvolvendo rapidamente, com diferenças importantes entre si, mas com três preocupações em comum, entre várias outras. Primeiro, eles querem ser muito competitivos. Segundo, há uma consciência nos seus governos acerca da importância decisiva que a educação terá para o futuro do país. E terceiro, os habitantes e, em particular, os jovens também sabem que o seu futuro dependerá da própria educação.

Tabela 16.1

Aumento da pobreza absoluta no mundo (Número de pessoas vivendo com menos de US$ 1 por dia, em milhões)

	1981	**2001**
Mundo	2450	2755
Leste Ásia e Pacífico (excluindo China)	294	270
China	876	594
Sul da Ásia	821	1064
Oriente Médio e Norte da África	52	70
África abaixo do Saara	288	516
Europa e Ásia Central	20	113

América Latina e Caribe	99	128

Fonte: Monitor da Pobreza, Banco Mundial. Tabela extraída da Revista *Desafios,* Ipea, novembro de 2005.

O Brasil cresceu — e muito — no passado, utilizando políticas que hoje são consideradas não recomendadas e sem atentar tanto para pontos que agora se consideram vitais. Como foi possível isso? A explicação é que eram outras épocas. O famoso filme "Tempos modernos", de Carlitos, mostra emblematicamente essa realidade: para apertar parafusos, não se necessitava de uma mão-de-obra particularmente bem treinada. A educação era menos importante do que é hoje em dia; a competição entre os países era menor; havia mais espaço para as políticas econômicas baseadas muito mais no estímulo à demanda do que na criação de condições para o desenvolvimento pelo lado da oferta; e o comando do Estado sobre o investimento era maior. Portanto, o potencial benéfico da ação estatal era maior e nossos vícios eram menos relevantes: não representavam o obstáculo que significam atualmente.

Por que o Brasil não cresce mais? Por que o resto do mundo está "dando um banho" na gente? Como isso se relaciona com os temas tratados neste capítulo? O ponto aqui defendido é que o Brasil precisa se assumir como país capitalista e desenvolver uma cultura em que a educação seja vista como fundamental pelo cidadão comum, em que a inovação seja estimulada e o esforço seja reconhecido. Há imensas áreas do Brasil em que essa cultura existe. Ela pode ser encontrada na atitude — palavra mágica — dos agricultores que fizeram do Brasil um *case* de sucesso operando com tecnologia de ponta na área; nas indústrias que em 15 anos venceram três desafios maiúsculos — a abertura de Collor, a apreciação cambial do primeiro Governo FHC e a convivência com o dólar a R$ 2,20 nos últimos tempos —; na alta qualidade da hotelaria brasileira; nas milhares de pessoas que estão cursando MBAs para se atualizarem etc. Há dois problemas, porém. O primeiro é que uma fração importante da população está alheia a esse espírito. O segundo é que a estrutura de incentivos está completamente errada. O país deveria premiar o êxito e induzir a população a seguir esses exemplos. Na prática, o que temos feito implica exatamente o oposto: o lado moderno do Brasil vem sendo sufocado, e estamos desenvolvendo uma cultura do assistencialismo, em que o excluído aspira a ganhar o Bolsa-Família, a classe média aspira a passar num concurso público para ter o salário garantido por 30 anos, e os ricos se acostumaram a aplicar no mercado financeiro ganhando juros reais de 10% a.a.

Como sair dessa armadilha da mediocridade? No próximo capítulo, tentaremos sugerir algumas pistas para isso.

1

Eugene Black foi um antigo presidente do Banco Mundial, que tinha tido uma série de divergências com sucessivas missões brasileiras, acerca da qualidade de certos projetos apresentados pelo país.

Capítulo

17

Um cenário fiscal: o Brasil desamarrado

"A aventura é um sinal de incompetência."

Vilhjalmur Stefansson, explorador norte-americano

Um escritor latino-americano (Alejandro Dolina) escreveu: "Não existe na vida um sonho maior que o Sonho do Retorno. O melhor caminho é o da volta, que é também um caminho impossível." O Brasil tem a mística do crescimento a 7% a.a., de uma época que em tese não voltará mais e é importante que se tenham claras as restrições existentes, para não lançar o país na aventura do crescimento sem bases, cuja natureza é bem descrita pela frase da epígrafe. É necessário se preparar para isso. A parte final do livro trata justamente dessa perspectiva. Mesmo lembrando a sábia lição de Paul Krugman de que "qualquer economista que registre honestamente o histórico de suas previsões, aprende rapidamente a ser humilde", é útil fazer uma incursão pelo terreno dos cenários, para avaliar limites e possibilidades da economia brasileira nos próximos anos.

Comparações: separando alhos de bugalhos

O crescimento do PIB de um país depende de diversas variáveis. Para entender por que alguns países crescem mais do que outros, porém, é importante levar em consideração três elementos:

i) a valor do PIB *per capita;*
ii) a taxa de crescimento populacional; e
iii) a proporção de pessoas que vivem em áreas urbanas.

O primeiro elemento é fácil de entender. O consumo é o principal componente do PIB na maioria dos países e é natural que em sociedades mais prósperas, uma vez tendo sido satisfeitas as necessidades mais importantes, o crescimento dessa variável se dê a taxas menores que as de países em estágios inferiores de evolução econômica. É a mesma razão pela qual é provável que um alto executivo que ganha R$ 50.000 por mês vá ampliar pouco o seu consumo se a sua renda aumentar 5%, em comparação a quem ganha R$ 500 e com o mesmo aumento percentual dificilmente deixará de destinar a quase totalidade da variação da renda à ampliação do consumo. É razoável, então, que países com renda *per capita* muito baixa, com os devidos estímulos, tendam a crescer mais do que outros com renda maior.

O segundo elemento é ainda mais fácil de explicar. Em um país com população estável a única fonte de crescimento é o aumento da produtividade, enquanto em um país onde a população aumenta de tamanho ano após ano a maior dotação do fator trabalho permite incrementar a produção, mesmo que a produtividade não aumente.

Por fim, o terceiro elemento se relaciona com o papel dos saltos de produtividade. Na média, a população rural é menos instruída que a urbana. Isso significa que quando há grandes movimentos migratórios ocorrem saltos de produtividade, resultantes do fato de que uma grande massa de população menos instruída acolhe às cidades, é apresentada a novas tecnologias e acaba aumentando em muito a sua produtividade. Quando a população já é em boa parte urbana, o espaço para esses grandes saltos de produtividade torna-se então menor.

Com isso, pretendeu-se explicar que é verdade o quanto o crescimento brasileiro foi frustrante, que deveríamos ter crescido mais e que o Brasil fica “mal na foto” se comparado à maioria dos países emergentes, mas nem assim podemos crescer como China e Índia estão fazendo, a taxas da ordem de 8% a

10% a.a. Esses países se beneficiam, primeiro, da existência de um grande consumo reprimido, resultado de fato de que começaram a crescer quando sua renda *per capita* era ínfima; e segundo, de fortes movimentos de migração rumo às áreas urbanas, sobretudo, na China. São economias que, de certa maneira, passam por um processo histórico similar ao experimentado pelo Brasil nas décadas de 1950 a 1970, que não por acaso foram os nossos “anos dourados” em matéria de crescimento. O Brasil deve se comparar com países cujas estruturas são mais estáveis e que apresentam níveis de renda *per capita* própria de países de renda média. Em outras palavras, faz sentido tentarmos crescer de forma sustentada entre 4% e 5% — embora seja quase impossível a curto prazo —, mas não 7% ou 8%.

As restrições de curto prazo

Embora um crescimento de 4% a 5% se apresente como um objetivo viável a médio e longo prazo para a economia brasileira, a curto prazo — nos próximos três a quatro anos — há dois obstáculos a serem enfrentados. Eles não só tornam difícil que se chegue a isso, como inclusive não recomendam metas ambiciosas demais, sob risco de se repetirem problemas como os presenciados quando a economia cresceu em excesso, gerando tensões como a crise energética de 2001 — após o crescimento de 2000 — ou as pressões inflacionárias de 2004-2005 — após o crescimento de 2004.

O primeiro obstáculo é representado pelo risco de haver uma escassez de energia, em uma situação semelhante à que ocorreu no Brasil há seis anos. O complexo do Rio Madeira, a hidrelétrica de Belo Monte e outras hidrelétricas de menor importância estão com os cronogramas de obras em atraso ou sem sequer ter sido iniciados. No final de 2006, antes do começo das chuvas, na região Sudeste, o nível dos reservatórios era de 42%, muito acima do "vale" de 22% do final de 2000, antes da crise de 2001, mas bem abaixo dos mínimos de final de 2004 e 2005, de quase 60%. Com um par de anos de crescimento forte, o nível dos reservatórios pode mês a mês se situar abaixo da curva do ano anterior, como ocorreu entre 1997 e 2000 e as reservas de água hoje existentes colocariam o país em situação perigosa. A eventual falta de cooperação de São Pedro nos deixaria então mais uma vez às portas de uma situação dramática.

O segundo obstáculo está associado à escassez de investimento. Assim como o país não chegou ao baixo crescimento dos últimos anos da noite para o dia e sim em função de um processo de 25 anos, não sairemos da crise de repente. O crescimento a taxas mais robustas requer não apenas o "caminho fácil" da ocupação de capacidade, mas principalmente a aceleração da expansão do produto potencial, cujo dinamismo depende do investimento. O fato é que este, mesmo tendo começado a se recuperar há pouco tempo, é ainda precário, mal superando 20% do PIB, o que não nos habilita a crescer a taxas muito altas. É necessário que o país vá ocupando capacidade ociosa aos poucos, enquanto expande a taxa de investimento para 24% a 25% do PIB, o que, porém, demandará alguns anos. Crescer muito acima do incremento do produto potencial nesse meio-tempo é a melhor receita para passarmos a ter uma inflação de demanda. Enquanto não atingirmos uma taxa de investimento mais próxima da desejável, o PIB ainda terá um desempenho relativamente modesto.

Algumas hipóteses

A retomada do crescimento a um ritmo mais intenso pressupõe não só a adoção de políticas macroeconômicas responsáveis, mas também a solução de diversos problemas regulatórios que representam hoje um entrave importante à expansão da economia. O cenário a ser explicado pressupõe que esses entraves sejam resolvidos ao longo dos próximos anos e se concentra nos aspectos estritamente fiscais dos desafios que o país tem pela frente.

A premissa básica é que o Governo de 2007-2010 terá características similares às da gestão de 2003-2006. Isso inclui, essencialmente, uma política monetária baseada no controle firme da inflação e uma política fiscal que "entrega" um superávit primário da ordem de 4% do PIB, para assim diminuir pouco a pouco a relação dívida pública/PIB. Não obstante a presença desse denominador comum entre o atual Governo e o dos últimos quatro anos, haveria nuanças importantes. Em primeiro lugar, supõe-se que em um cenário externo benigno, haverá espaço para novas reduções dos juros, em contraste com as taxas elevadas praticadas durante 2003-2006. Em segundo lugar, o superávit primário diminuiria de modo gradativo, dando continuidade ao ciclo de afrouxamento da política fiscal iniciado em 2006. E, em terceiro, o Governo continuaria adotando uma política de substituição de títulos indexados à Selic (LFT) por títulos prefixados ou indexados a índices de preços, o que iria modificando ano a ano o perfil da dívida pública, ampliando a eficácia da política monetária e abrindo espaço para o lançamento em maior intensidade de papéis de longo prazo, incentivando com isso o alongamento de prazos nas operações de crédito do sistema financeiro.

Este último fator é importante porque explica algumas características importantes do cenário, que representa o que se poderia denominar "melhora sem reformas importantes". A ausência dessas reformas é um dos fatores que explicam que a queda de juros não seja mais acentuada. De qualquer maneira, a taxa de juros real média de 2007-2010 seria ainda da ordem de 7%, o que, se representa uma queda expressiva em relação ao nosso passado dos últimos 12 anos, não deixa de ser uma taxa elevada conforme parâmetros internacionais. Mesmo assim e apesar da queda suave do superávit primário, a redução das taxas de juros seria suficiente para fazer com que as NFSP diminuíssem a menos de 1% do PIB em 2010, quando a dívida pública terá caído dos 50% do PIB de 2006 para 43% do PIB. No segundo Governo Lula, assumimos que sejam aprovadas apenas três reformas: i) a adoção de um teto de 1,5% de crescimento real das despesas com pessoal a partir de 2008 por

um período de dez anos, ressalvados os aumentos já decididos para aquele ano quando a expansão real seria de 3%; ii) a extensão da Desvinculação de Receitas da União (DRU) por três períodos de Governo, até 2019; e

iii) a redução gradual da CPMF, nos moldes do projeto do Senador Tasso Jereissati já aprovado em comissão no Senado, reduzindo aos poucos a alíquota, dos 0,38% atuais para 0,08% em 2011. Para compensar essa queda, porém, a carga tributária associada aos demais tributos teria de aumentar em parte.

Nesse período de quatro anos, até 2010, a existência de cuidados ligados ao abastecimento energético e o fato de a taxa de investimento inicial ser baixa implicariam um crescimento ainda moderado do PIB, de apenas 3,5% a.a. em média. A partir do começo da próxima década, com juros progressivamente em queda, a situação energética a caminho de se resolver e uma maior taxa de investimento, o crescimento iria se firmando e a economia apresentaria um dinamismo maior. Supõe-se ainda que o Governo que entrar em 2011 adotaria quatro reformas importantes: i) desvincularia o salário mínimo do piso dos benefícios; ii) aprovaria uma idade mínima para a aposentadoria por tempo de contribuição pelo INSS, que começaria a vigorar em 2015; iii) mudaria a vinculação do setor de saúde, que, em vez de ter seus gastos indexados ao PIB, teria um percentual de crescimento real fixo por ano, inferior ao crescimento esperado da economia; e iv) imporia um teto declinante às despesas correntes expressas como proporção do PIB, reforçando e formalizando institucionalmente aquilo que o Governo atual teria de implementar por meio informal já na segunda metade da sua gestão (2009-2010) para poder cumprir as metas primárias. Ademais, supõe-se que tanto a CPMF quanto os demais impostos diminuiriam ao longo do tempo e que o próximo Governo anuncie a meta de chegar ao déficit zero no primeiro ano de gestão, além de postular o objetivo de viabilizar uma meta duradoura de superávit nominal de 1% do PIB a partir de 2015, mediante um ajuste gradual ao longo de 2011-2014.

Um cenário de superação gradual das restrições

O cenário de superação gradual das restrições é apresentado na Tabela 17.1; na primeira parte são expostas as principais hipóteses. Uma pergunta natural é até que ponto esse cenário é compatível com as questões tratadas no livro. É evidente que todos os problemas discutidos até aqui não serão solucionados de súbito, assim como também é claro que eles devem ser encarados de forma escalonada — nunca é bom, politicamente, brigar ao mesmo tempo em várias frentes — e que algumas das questões vão continuar presentes por muitos anos. Ao mesmo tempo, é exatamente essa convivência de avanços pontuais com continuidade de algumas das características tratadas no livro que explica a natureza intermediária do cenário aqui exposto. Em outras palavras, ele está longe de ser um cenário exuberante, mas por outro lado mostra resultados melhores que os dos últimos anos. Eles decorreriam, em matéria de desempenho do PIB, fundamentalmente — e é lógico esperar que assim seja — de três elementos: i) a crescente confiança trazida aos agentes econômicos por um quadro de inflação baixa e duradoura; ii) a queda, ano após ano, da dívida líquida do setor público, liberando recursos para a expansão do investimento; e iii) a migração para uma economia que opere com juros baixos, uma novidade no quadro ao qual o país se acostumou nos últimos 15 anos.

No campo fiscal, os avanços seriam os seguintes, além da já citada queda dos juros:

- a redução gradual da carga tributária;
- o início da contenção das despesas correntes, a partir de 2008, processo esse reforçado por determinação constitucional a partir de 2011, por hipótese;
- a contenção do ritmo de crescimento do gasto previdenciário, a partir de 2011, em função das hipóteses assumidas; e
- a maior proximidade entre a TJLP e a Selic, reduzindo o custo fiscal da TJLP e facilitando o papel da política monetária.

Há dois esclarecimentos importantes a fazer. O primeiro é que o cenário depende em parte das medidas a serem implementadas pelo Governo que assumir em 2011, uma vez que até 2010 as melhoras fiscais teriam sido bastante tênues. E o segundo é que, uma vez que for atingido o déficit zero, como se espera que ocorra no começo da próxima década, a dinâmica da dívida permitiria atenuar alguns dos problemas relatados no livro, ligados à

proliferação de vinculações orçamentárias e ao baixo valor do investimento. Isso porque, em comparação a 2010, a despesa de juros teria uma queda expressiva até o final da projeção, de modo que, mesmo se parte dela explicasse a obtenção de um superávit nominal, liberaria recursos antes aplicados ao pagamento de juros, para serem alocados em outras atividades, principalmente ligadas ao investimento público.

Os resultados podem ser vistos na Tabela 17.1.

Embora o atual Governo não tenha se comprometido com uma Proposta de Emenda Constitucional que estabeleça um teto para os gastos correntes, na prática estes precisariam ser contidos a partir de 2008. A queda do superávit primário serviria para acomodar a redução da receita até 2010, devido à menor arrecadação de CPMF. O investimento continuaria contido durante 2007-2010, o que seria uma das explicações para o fato de o crescimento econômico ser ainda relativamente baixo. O escasso espaço para aumento do investimento seria resultante das maiores despesas do INSS, que entre 2006 e 2010 estariam aumentando 0,6% do PIB. O crescimento da economia, apesar da fraqueza do investimento público, seria associado ao maior dinamismo do investimento privado, relacionado com o cenário de juros.

Tabela 17.1

Cenário macroeconômico 2007/2018

Variável	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Crescimento PIB (%)		3,0	3,5	3,5	4,0	4,0	4,0
Inflação (%)		4,0	4,0	4,0	3,5	3,0	3,0
Sup. primário (% PIB)		4,05	3,95	3,85	3,75	3,74	3,51
Juros reais brutos: Selic(%)		7,5	7,0	6,5	6,0	5,5	5,0
Crescimento real INSS/Loas (%)		6,0	5,0	5,0	5,0	4,0	4,0
Crescimento real pessoal (%)		8,0	3,0	1,5	1,5	1,5	1,5
Crescimento real gasto em saúde (%)		3,0	3,5	3,5	4,0	4,0	2,0
Despesa corrente (% PIB)		18,90	18,90	18,80	18,70	18,45	18,20

Alíquota CPMF (%)		0,38	0,26	0,18	0,10	0,08	0,06
Reconhecim. dívidas (% PIB)		0,5	0,4	0,3	0,2	0,1	0,0
Senhoriagem (% PIB)		0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Sup.primário (% PIB)	4,35	4,05	3,95	3,85	3,75	3,74	3,51
Estados e municípios	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,95	0,95
Empresas estatais	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,70	0,60
Governo Central (inclui ajuste metodológico)	2,55	2,25	2,15	2,05	1,95	2,09	1,96
Receita líquida (excluindo transferências)	21,70	21,70	21,43	21,31	21,19	21,02	20,84
CPMF	1,50	1,50	1,03	0,71	0,39	0,32	0,24
Outras	20,20	20,20	20,40	20,60	20,80	20,70	20,60
Despesa primária (excluindo transferências)	19,20	19,55	19,38	19,36	19,34	18,98	18,93
Corrente	18,65	18,90	18,90	18,80	18,70	18,45	18,20
INSS	7,90	8,13	8,25	8,37	8,45	8,45	8,45
Pessoal	5,10	5,35	5,32	5,22	5,09	4,97	4,85
Despesa do FAT	0,70	0,70	0,70	0,70	0,70	0,70	0,70
Loas/RMV	0,55	0,57	0,57	0,58	0,59	0,59	0,59
Bolsa-Família	0,40	0,40	0,40	0,40	0,40	0,40	0,40
Saúde	1,60	1,60	1,60	1,60	1,60	1,60	1,57
Outras	2,40	2,16	2,06	1,93	1,87	1,74	1,64
Investimento	0,55	0,65	0,48	0,56	0,64	0,53	0,73
Ajuste metodológico/Discrepância estatística	0,05	0,10	0,10	0,10	0,10	0,05	0,05
Juros nominais (%PIB)	7,50	5,94	5,60	5,19	4,45	3,74	3,26

NFSP (% PIB) (- = Superávit)	3,15	1,89	1,65	1,34	0,70	0,00	-0,25
Base monetária (% PIB)	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0
Dívida pública, sem base monetária (% PIB)	45,0	44,0	42,5	40,7	38,4	35,5	32,5
Dívida pública, com base monetária (% PIB)	50,0	49,0	47,5	45,7	43,4	40,5	37,5
Memo: Ativos do FAT (% PIB)	6,2	6,4	6,6	6,8	7,0	7,2	7,4
Memo: Reservas internacionais (% PIB)	9,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0
Memo: TJLP (%)	8,0	6,5	6,5	6,0	6,0	5,5	5,5
Memo: Rendimento reservas internacionais (%)	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5
Memo:Selic nominal (%)	15,4	11,8	11,3	10,8	9,7	8,7	8,2

Variável	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**
Crescimento PIB (%)	4,5	4,5	4,5	4,5	5,0	5,0
Inflação (%)	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Sup. primário (% PIB)	3,31	3,11	3,15	2,94	2,74	2,55
Juros reais brutos: Selic(%)	4,5	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0
Crescimento real INSS/Loas (%)	4,0	4,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Crescimento real pessoal (%)	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
Crescimento real gasto em saúde (%)	2,0	2,0	2,5	2,5	2,5	2,5
Despesa corrente (% PIB)	17,95	17,70	17,40	17,10	16,80	16,50
Alíquota CPMF (%)	0,04	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00
Reconhecim. dívidas (% PIB)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Senhoriagem (% PIB)	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4

Sup.primário (% PIB)	3,31	3,11	3,15	2,94	2,74	2,55
Estados e municípios	0,90	0,90	0,85	0,85	0,80	0,80
Empresas estatais	0,50	0,40	0,30	0,20	0,10	0,00
Governo Central (inclui ajuste metodológico)	1,91	1,81	2,00	1,89	1,84	1,75
Receita líquida (excluindo transferências)	20,66	20,48	20,30	20,20	20,10	20,00
CPMF	0,16	0,08	0,00	0,00	0,00	0,00
Outras	20,50	20,40	20,30	20,20	20,10	20,00
Despesa primária (excluindo transferências)	18,80	18,72	18,30	18,31	18,26	18,25
Corrente	17,95	17,70	17,40	17,10	16,80	16,50
INSS	8,41	8,37	8,25	8,13	7,97	7,82
Pessoal	4,71	4,58	4,45	4,32	4,17	4,03
Despesa do FAT	0,70	0,70	0,70	0,70	0,70	0,70
Loas/RMV	0,59	0,58	0,57	0,57	0,56	0,54
Bolsa-Família	0,40	0,40	0,40	0,40	0,40	0,40
Saúde	1,53	1,50	1,47	1,44	1,40	1,37
Outras	1,61	1,58	1,57	1,55	1,59	1,63
Investimento	0,85	1,02	0,90	1,21	1,46	1,75
Ajuste metodológico/Discrepância estatística	0,05	0,05	0,00	0,00	0,00	0,00
Juros nominais (% PIB)	2,81	2,36	2,15	1,94	1,74	1,55
NFSP (% PIB) (- = Superávit)	-0,50	-0,75	-1,00	-1,00	-1,00	-1,00
Base monetária (% PIB)	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0

Dívida pública, sem base monetária (% PIB)	29,3	26,1	22,8	19,8	16,9	14,2
Dívida pública, com base monetária (% PIB)	34,3	31,1	27,8	24,8	21,9	19,2
Memo: Ativos do FAT (% PIB)	7,6	7,8	8,0	8,2	8,4	8,6
Memo: Reservas internacionais (% PIB)	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0
Memo: TJLP (%)	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0
Memo: Rendimento reservas internacionais (%)	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5
Memo:Selic nominal (%)	7,6	7,1	7,1	7,1	7,1	7,1

Variável	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**
Taxa crescimento receita líquida (%)		3,0	2,2	2,9	3,4	3,1	3,1
Taxa crescimento despesa primária excl. transf. est. mun.(%)		4,9	2,6	3,4	3,9	2,0	3,7
Taxa crescimento gasto corrente total (%)		4,4	3,5	3,0	3,4	2,6	2,6
Taxa crescimento OCC, incluindo investimento (%)		0,9	-1,0	2,9	4,5	-0,4	5,3
Taxa crescimento despesa do FAT (%)		3,0	3,5	3,5	4,0	4,0	4,0
Taxa crescimento Loas/RMV (%)		6,0	5,0	5,0	5,0	4,0	4,0
Taxa crescimento Bolsa-Família (%)		3,0	3,5	3,5	4,0	4,0	4,0
Taxa crescimento saúde (%)		3,0	3,5	3,5	4,0	4,0	2,0
Taxa crescimento “outras” (%)		-7,5	-1,3	-2,8	0,7	-3,1	-2,0
Taxa crescimento investimento Governo (%)		21,7	-24,2	21,8	19,6	-15,2	43,8
Crescimento PEA (%)		2,0	2,0	2,0	2,0	1,9	1,9
Crescimento produtividade trabalho (%)		1,0	1,2	1,4	1,6	1,8	2,0
Crescimento emprego (%)		2,0	2,3	2,1	2,4	2,2	2,0

Taxa desemprego (%)	10,0	10,0	9,8	9,7	9,3	9,1	9,0
Investimento estados e municípios (% PIB)	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,5	1,5
Poupança privada (% PIB)	24,1	23,4	23,4	23,2	22,8	22,5	22,2
Poupança externa (% PIB)	-1,5	-1,0	-0,5	0,0	0,5	1,0	1,0
Poupança pública (% PIB)	-2,0	-0,6	-0,6	-0,2	0,5	1,3	1,8
Poupança total (% PIB)	20,6	21,8	22,3	23,0	23,9	24,7	25,0
Variação de estoques (% PIB)	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
FBKF (% PIB)	20,1	21,3	21,8	22,5	23,4	24,2	24,5
Taxa de crescimento produto potencial (% PIB)		2,3	2,7	2,9	3,2	3,5	3,8
Grau de utilização capacidade (%)	94,0	94,6	95,4	95,9	96,6	97,1	97,2
Crescimento FBKF (%)		9,0	6,1	6,8	8,0	7,8	5,2

Variável	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**
Taxa crescimento receita líquida (%)	3,6	3,6	3,6	4,0	4,5	4,5
Taxa crescimento despesa primária excl. transf. est. mun. (%)	3,8	4,1	2,2	4,6	4,7	4,9
Taxa crescimento gasto corrente total (%)	3,1	3,0	2,7	2,7	3,2	3,1
Taxa crescimento OCC, incluindo investimento (%)	5,4	6,3	1,5	9,3	9,5	9,8
Taxa crescimento despesa do FAT (%)	4,5	4,5	4,5	4,5	5,0	5,0
Taxa crescimento Loas/RMV (%)	4,0	4,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Taxa crescimento Bolsa-Família (%)	4,5	4,5	4,5	4,5	5,0	5,0
Taxa crescimento saúde (%)	2,0	2,0	2,5	2,5	2,5	2,5

Taxa crescimento “outras” (%)	2,6	2,2	3,7	3,3	8,0	7,3
Taxa crescimento investimento Governo (%)	21,9	25,6	-7,7	40,5	26,7	25,9
Crescimento PEA (%)	1,9	1,9	1,8	1,8	1,8	1,8
Crescimento produtividade trabalho (%)	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Crescimento emprego (%)	2,5	2,5	2,5	2,5	2,9	2,9
Taxa desemprego (%)	8,5	7,9	7,4	6,8	5,7	4,6
Investimento estados e municípios (% PIB)	1,5	1,5	1,6	1,6	1,6	1,6
Poupança privada (% PIB)	21,9	21,7	21,5	21,3	21,1	20,9
Poupança externa (% PIB)	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Poupança pública (% PIB)	2,3	2,9	3,1	3,6	4,0	4,3
Poupança total (% PIB)	25,3	25,5	25,7	25,9	26,1	26,3
Variação de estoques (% PIB)	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
FBKF (% PIB)	24,8	25,0	25,2	25,4	25,6	25,8
Taxa de crescimento produto potencial (% PIB)	3,9	4,1	4,2	4,3	4,3	4,5
Grau de utilização capacidade (%)	97,7	98,1	98,4	98,7	99,3	99,8
Crescimento FBKF (%)	5,6	5,6	5,1	5,4	5,8	5,8

Com isso, haveria uma combinação de maior crescimento do produto potencial — partindo de níveis baixos — com ocupação gradual da capacidade ociosa existente e um aumento paulatino da taxa de investimento, de 20% do PIB em 2006, para 23% do PIB em 2010, 25% do PIB em 2014 e 26% do PIB em 2018, no final de cada gestão de Governo. A Tabela 17.2 sintetiza as taxas de crescimento das principais variáveis fiscais.

Observe, como elementos positivos, que:

- a taxa de crescimento da receita líquida é inferior à do PIB em cada um

dos três períodos de Governo, sinalizando para uma menor carga tributária;

li • a taxa de crescimento da despesa primária do Governo torna-se inferior à do PIB a partir do Governo de 2011-2014 e a taxa de crescimento da despesa corrente passa a crescer abaixo da receita a partir do mesmo período; e

• a taxa de crescimento do investimento é sempre maior que a do gasto corrente do Governo.

Tabela 17.2

Taxas de crescimento real das variáveis por Governo (% a.a.)

	2006/10	2010/14	2014/18
Receita líquida	2,9	3,4	4,1
Despesa primária, excluindo transfer. estados/mun.	3,7	3,4	4,1
INSS	5,2	4,0	3,0
Pessoal	3,5	1,5	1,5
OCC	1,8	4,1	7,4
Despesa do FAT	3,5	4,2	4,7
Loas/RMV	5,2	4,0	3,0
Bolsa-Família	3,5	4,2	4,7
Saúde	3,5	2,5	2,5
Outras despesas correntes	-2,8	-0,1	5,6
Investimento	7,7	16,9	19,9
PIB	3,5	4,2	4,7
Memo: Despesa primária corrente total	3,6	2,8	2,9

Tabela 17.3

Síntese de outros indicadores macroeconômicos (% a.a.)

Variável	2006/10	2010/14	2014/18
Taxa crescimento Ipea	2,0	1,9	1,8
Taxa crescimento emprego	2,2	2,3	2,7
Taxa crescimento FBKF	7,5	6,0	5,5
Taxa crescimento produto potencial	2,8	3,8	4,3

Fonte: Tabela 17.1.

Por último, a Tabela 17.3 combina a hipótese de evolução da População Economicamente Ativa (PEA) com os resultados de algumas variáveis críticas para avaliar a sustentação social e econômica do cenário proposto. O emprego cresce acima da PEA, indicando um longo período de redução da taxa de desemprego, ao mesmo tempo que o crescimento do investimento permite uma aceleração do crescimento do produto potencial.

Em suma, se esse cenário for correto, o Brasil estará diante de um quadro de superação gradual das dificuldades, com um crescimento ainda modesto durante os próximos quatro anos, mas com uma situação fiscal progressivamente melhor e criando as condições para um crescimento mais robusto na década seguinte, se o próximo Governo implementar as reformas que o atual optou por adiar, com destaque para a previdenciária e para a adoção de mecanismos mais rígidos de controle do gasto corrente.

1

Parte dos argumentos que se seguem foram extraídos de Bolívar Lamounier e Fabio Giambiagi, “Baixa estima”, revista *Exame*, 3 de novembro de 1999.

Capítulo

18

A economia política do crescimento: o papel da liderança

"É possível que nenhuma forma de Governo precise tanto de grandes líderes quanto a democracia."

Lord Bryce, historiador e diplomata, a respeito da necessidade de diagnóstico e liderança por parte dos dirigentes de um país

Ricardo Lagos, líder socialista do Chile e que tinha participado da gestão de Salvador Allende, era postulado, nos primeiros anos após a redemocratização, como candidato do Partido Socialista à presidência da República pela "Concertación", a aliança entre esse partido e a Democracia Cristã que tem governado o Chile desde o fim do Governo Pinochet. Apesar das pressões das bases, Lagos sabia que o segredo do êxito da democracia no país era o pacto implícito pelo qual os militares se retiravam do Poder, mas a liderança da Concertación seria exercida por um presidente da Democracia Cristã. Mesmo intuindo que a passagem dos anos talvez já desse chance à esquerda de assumir a condução do processo, ele optou na época, com prudência, por esperar, para não precipitar uma crise política grave. Na ocasião, ele declarou: "Se eu me apresentasse, a velha polarização política neste país viria novamente à tona. Afinal, eu sou um socialista e não faltaria quem apresentasse isto como uma tentativa de retorno ao passado. Não posso ser candidato, para o bem da oposição e para a tranqüilidade do país." Não por acaso, Ricardo Lagos, que mais tarde, com o avanço do tempo, viu serem criadas as condições políticas que lhe permitiriam ser candidato, tornou-se, anos depois, presidente do Chile. Trata-se de um Político com "P" maiúscula, que soube, no devido momento, ter visão de longo prazo. Eis dois ingredientes escassos no Brasil: o exercício da Política com "P" maiúscula e a visão de longo prazo.

A essência do problema

No seu clássico artigo, chamado com razão de *"Why do some countries produce so much more output per worker than others?'*, publicado em fevereiro de 1999 no *The Quarterly Journal of Economics*, Robert Hall e Charles Jones concluem que "o crescimento econômico de longo prazo de um país é determinado basicamente pelas instituições e pelas políticas governamentais que formam o meio ambiente econômico no qual os indivíduos e as empresas investem, criam e transferem idéias e produzem bens e serviços" (página 14). Este livro tratou de questões que guardam uma relação exata com essas questões: instituições, políticas governamentais e meio ambiente econômico. Há muito a fazer nesses campos para que o Brasil possa aspirar seriamente a crescer com mais vigor nos próximos anos.

A Tabela 18.1, gentilmente elaborada a meu pedido pelo meu colega do Ipea José Ronaldo de Castro Souza Jr., que tem se especializado na denominada "contabilidade do crescimento", sintetiza bem o desafio que temos pela frente. A tabela parte de 1992, quando se encerrou a recessão do começo dos anos 90, mostra o crescimento e a sua composição nas três fases em que podemos dividir o período em função do desempenho da economia: o forte crescimento de 1993-1995; os altos e baixos da semi-estagnação de 1996-2003; e a tênue retomada do crescimento, também com altos e baixos, de 2004-2006.

Na primeira fase o PIB cresceu muito, mas como o produto potencial cresceu menos a capacidade ociosa disponível esgotou-se, e em 1995 o país esbarrou em limites concretos que ameaçavam colocar por terra o plano de estabilização. O crescimento diminuiu muito nos anos seguintes, mas como o produto potencial também cresceu muito pouco, o espaço que se criou para crescer depois pela simples ocupação de capacidade ociosa disponível foi pequeno.

Tabela 18.1

Contabilidade do crescimento (%)

Período	Crescimento produto potencial (% a.a.)	Crescimento PIB (% a.a.)	Crescimento fatores (% a.a.)		Composição crescimento (%)		
			Capital	Trabalho	Capital	Trabalho	PTF
1993/95	**4,0**	**5,0**	**4,4**	**2,2**	**2,1**	**1,2**	**1,7**

1996/03	**2,1**	**1,9**	**2,2**	**1,6**	**1,0**	**0,9**	**0,0**
2004/06	**2,7**	**3,4**	**2,8**	**2,4**	**1,4**	**1,3**	**0,7**

PTF: Produtividade Total dos Fatores.
Fonte: Elaboração, a pedido, de José Ronaldo de Castro Souza Jr. (Ipea). Cálculos feitos a partir de Souza Jr. (2005), "Produto potencial: conceitos, métodos de estimação e aplicação à economia brasileira". Texto para Discussão 1130, Ipea.

Nos últimos anos, o PIB voltou a crescer acima do produto potencial. Agora, o desafio é evitar que, no futuro, ressurjam mais uma vez as restrições que impediram o país de crescer em outras oportunidades.

Para dada oferta de mão-de-obra, o crescimento do país será condicionado em essencial por dois elementos: a intensidade da acumulação de capital e o aumento da produtividade. A tabela mostra que entre 1993 e 1995 deu-se uma combinação favorável de forte crescimento do estoque de capital — a Formação Bruta de Capital Fixo cresceu a uma média anual de mais de 9% no triênio — com elevado dinamismo da Produtividade Total dos Fatores (PTF), que é justamente a parcela do crescimento devida não ao aumento do estoque físico dos fatores trabalho e capital e, sim, à melhora de sua eficiência. É razoável inferir que isso reflete os efeitos do choque de competitividade após a abertura da economia no começo dos anos 90. Entre 1996 e 2003 o crescimento do estoque de capital arrefeceu, em virtude de todos os choques pelos quais passou a economia naqueles anos, enquanto a PTF se manteve estável, sem contribuir para o crescimento. Por fim, nos últimos anos o capital voltou a crescer um pouco mais e a PTF tornou-se mais uma vez positiva, mas tanto uma quanto outra variável ficaram abaixo dos primeiros tempos da estabilização. A realidade é inescapável, então: se o país quiser crescer mais, terá de investir mais aceleradamente e ser mais produtivo.

Aquilo que não fomos

Maquiavel dizia que: “Os príncipes se tornam grandes quando superam as dificuldades e as oposições que lhes são antepostas.” A liderança política no Brasil não foi capaz de fazer isso depois da redemocratização do país. Enquanto isso, a Espanha, na União Européia — outro caso de país inicialmente atrasado, saindo de um Governo autoritário e com o desafio de conciliar desenvolvimento com democracia —, é o exemplo por excelência de uma economia outrora emergente, que se somou ao trem da modernização e hoje desfruta níveis de renda similares aos dos países mais prósperos da Europa. Com efeito, o PIB *per capita* espanhol passou de 78% da média da Europa dos 15 em 1996 a quase 90% dez anos depois.

Na raiz desse processo, esteve a integração profunda com a União Européia, a liberalização da economia e a privatização de numerosas empresas. Alguém dirá então: se o Brasil fez isso também, o que faltou? Faltaram, a princípio, duas coisas. Em primeiro lugar, o radicalismo da concorrência imposta pela abertura econômica: os espanhóis foram apresentados anos atrás à exigência de que ou eles se preparavam para enfrentar a eficiência alemã ou não teriam espaço na União Européia, enquanto no Brasil as tentativas de estabelecer uma competição maior com os produtos do resto do mundo continuam a esbarrar em resistências profundas. E segundo, o “dever de casa” fiscal. Enquanto no Governo FHC a dívida pública praticamente dobrou de tamanho em relação ao PIB, com déficits enormes, e no Governo Lula o gasto público continuou a crescer a passos largos, a Espanha tem se mantido na atual década, de um modo geral, em uma situação de estrito equilíbrio fiscal — déficit zero. Ao mesmo tempo, a dívida pública espanhola caiu mais de 10 pontos do PIB nos últimos 10 anos. Enquanto a Espanha avançou, nós continuamos convivendo com as nossas fragilidades.

A rigor, porém, o que de mais importante nos faltou foi ter uma classe política com a percepção dos espanhóis de que o dilema era modernizar a economia ou sucumbir. Foi esse reconhecimento do conjunto de forças políticas espanholas que permitiu ao país desenvolver as instituições responsáveis hoje por fazer da Espanha uma economia madura e, até certo ponto, independente do partido que está no leme. No Brasil, as nossas fragilidades ainda nos deixam à mercê da idiossincrasia de quem está no Poder e nossa economia, ainda com instituições incipientes, se ressente da falta de uma liderança mais firme em direção à modernidade.

O país que não existe

Para que o país avance e resolva seus problemas, o primeiro passo é se olhar no espelho. Em reportagem publicada no número da revista *Insight Inteligência* de outubro/dezembro de 2006, um influente jornalista declarou que “desde o governo Fernando Henrique Cardoso, só fazemos cortar, cortar, cortar”. Isso ocorre em um país onde o gasto primário do Governo Central teve um crescimento médio real de mais de 5% a.a. nos últimos 12 anos. Há um problema que, se não for enfrentado a contento, dificultará demais o desafio de enquadrar as contas públicas nos rigores da restrição orçamentária: o discurso recorrente de muitos influentes formadores de opinião está divorciado da realidade informada pelos dados.

Tome-se um exemplo mais importante. O presidente Lula, há pouco tempo, declarou: “Elaborar uma política de seguridade social no país sem jogar nas costas dos mais pobres as perdas de seus direitos é o desafio que está colocado para nós. Entretanto, nós como Governo, que temos uma folha de pagamentos todo mês, sabemos que o rombo não pode continuar como está porque vamos nos endividando, endividando até que um dia não teremos recursos para pagar.” *(Estado de S. Paulo,* 26/11/2006) Embora a segunda parte do comentário introduza um verniz de realismo no tratamento do tema, a primeira parte capta erradamente os termos do problema: não há ninguém no debate sobre a seguridade social que queira “jogar nas costas dos mais pobres a perda de direitos”. Primeiro, os supostos pobres — aqueles que ganham o benefício básico — tiveram aumentos reais acumulados nos seus vencimentos da ordem de 100% desde o Plano Real. Segundo, nenhum aposentado perderia renda com a reforma, uma vez que o valor real da remuneração será preservado. Terceiro, aqueles que se aposentam cedo — e que seriam o objeto da adoção de uma idade mínima — não são pobres. O discurso político e a realidade dos fatos parecem duas paralelas que no Brasil não se encontram sequer no infinito.

O próprio presidente, 24 horas depois, voltou ao tema e radicalizou no tratamento da questão, ao declarar: “Toda vez que alguém fala em reforma (da Previdência) só fala em aumentar o limite de idade. As pessoas querem mexer nas conquistas, sem levar em conta que a discussão é mais profunda. Os políticos precisam desafiar os economistas e os especialistas em Previdência Social, para podermos discutir como resolver o problema semjogar ele nas costas dos pobres.” (jornal *Valor,* 27/11/2006) A realidade é que uma garçonete de Ohio de 40 anos, que acorda às 5h da manhã no inverno para

abrir a lanchonete, com a temperatura de 20 graus negativos, vai se aposentar com 67 anos de idade, enquanto, na média, no Brasil as mulheres (de classe média!) se aposentam por tempo de contribuição aos 52 anos. A reação às reformas e a rejeição a um maior rigor fiscal tomam como referência um país que não existe.

O risco da complacência

Ilan Goldfajn, em analogia particularmente feliz, cunhou a expressão "mexicanização" para se referir ao risco que corre a economia brasileira, de conviver com uma situação de relativa estabilidade macroeconômica, juros em queda, inflação baixa — mas com um crescimento pobre. A divisão de pesquisa de Morgan Stanley, na sua nota semanal de 3 de dezembro de 2006, descrevia as circunstâncias em que se processaram as eleições no México em 2006: "O fato de que o México melhorou em relação ao seu passado pode erradamente se converter em complacência (…) A força de uma integração poderosa tem um lado pernicioso: ela reduz a urgência para os *policy makers* mexicanos encararem os problemas do país. Os riscos de que o México entre em crise são limitados. Porém, em conseqüência, a propensão a explorar suas potencialidades para avançar mais rapidamente também parecem ter diminuído. O maior erro dos *policy makers* seria se darem por satisfeitos com a melhora em relação ao passado e fracassar em empurrar o país rumo à agenda necessária para melhorar a sua competitividade." (página 3) Com pequenas nuanças, a descrição poderia ser aplicada como uma luva ao Brasil.

O Brasil pode passar nos próximos anos por uma situação curiosa: não fazer reformas, continuar expandindo o gasto público e mesmo assim, devido a um cenário externo particularmente benigno, ter um déficit público baixo e uma relação dívida pública/PIB em queda. Nunca é demais lembrar as palavras que José Dirceu, na época em que era ministro todo-poderoso do Governo Lula, pronunciou acerca da necessidade de ter políticas "ousadas": "Estou seguro de que Juscelino Kubitschek não teria construído Brasília se olhasse apenas para o Orçamento da União." (entrevista ao jornal *O Globo*, 8/5/2004) As resistências à prática da austeridade fiscal são antigas no país.

A idéia de que o apego ao rigor fiscal representaria uma visão tacanha de tecnocratas sem visão de país está enraizada em parte importante do espectro político brasileiro. Em famoso discurso na Câmara de Deputados, já em 1860, o Conselheiro Saraiva dizia, em epígrafe devidamente registrada por Celso Lafer no seu estudo sobre o Governo JK: "Por mais que me custe expor-me a ser tido por homem de pouco juízo, eu não hesitaria em alistar-me no número de loucos que nutrem a grande e generosa ambição de ver o país cortado por caminhos (…) embora tudo isso nos desequilibrasse o orçamento e nos fizesse dever dezenas de milhares de contos de réis (…). Por muito tempo a nossa escola há de ser tida como menos sensata por aqueles que elevam a prudência à ordem de primeira virtude (…). Quero pertencer à escola dos loucos, porque

tenho a certeza de que a dos prudentes nada fará senão trazer o expediente em dia.”

A ameaça que paira sobre o país caso a atitude de complacência seja vitoriosa é dupla. Por um lado, pode crescer a tendência de o Governo seguinte também postergar a adoção de reformas em 2011, para não ser julgado de maneira negativa em comparação com quem terá evitado a adoção de medidas amargas. Por outro, aumenta a possibilidade de, em caso de reversão do clima particularmente benigno que a economia mundial presenciou nos últimos anos, o Brasil ser julgado como um país irresponsável por ter desperdiçado uma chance rara de fazer as reformas sem o trauma de uma crise. A conclusão de que o país terá agido durante anos muito mais como cigarra do que como formiga povoará muitas reflexões, nesse eventual cenário, com reflexo inevitável sobre as taxas de juros. Nesse caso, iremos nos lembrar da frase de Winston Churchill, que no final da década de 1930, ao emitir opinião sobre a necessidade de enfrentar o nazismo, declarou: “O tempo da procrastinação e do adiamento está acabando. Está chegando o tempo das conseqüências.” E as conseqüências de não ter feito reformas, se a economia mundial sofrer uma reviravolta, serão muito negativas para o Brasil.

A renúncia à excelência

Um dos fenômenos mais preocupantes que qualquer observador pode testemunhar no Brasil nos últimos anos é a renúncia ao ideal de excelência que se verifica nas mais diversas instâncias da vida do país. Bernardinho, o técnico da seleção de vôlei, é uma referência nacional de rigor, dedicação e busca da perfeição. A prática em muitas áreas da vida nacional, porém, tem sido, cada vez mais, o oposto disso. O mérito é deixado de lado, a tendência ao aperfeiçoamento arrefece e o que se procura é um grau de proteção e assistência a ser dado pelo Governo.

O espetáculo ao qual o país assiste todos os anos, em que um punhado de lideranças sindicais se reúne para pressionar o Governo em favor de um aumento expressivo do salário mínimo, é a expressão maior desse sentimento que vai se espraiando pelo país. Enquanto no resto do mundo as pessoas procuram melhorar de vida estudando mais, trabalhando, progredindo na carreira, fazendo novos cursos etc., no Brasil a política pública por excelência é aumentar a remuneração pelo não trabalho, uma vez que, na prática, são os aposentados e quem recebe o Loas os grandes beneficiados por essa política. Não importa no caso que, na prática, muitos aposentados trabalhem, pois o aumento não está ligado a esse esforço.

Em vez de fazer do aumento da produtividade uma obsessão, o país está regredindo rumo a uma situação em que o grande objetivo de cada vez mais pessoas é “receber algo do Estado”. Daí a crença de tanta gente de boa-fé de que o crescimento dependeria do “empurrão” do Governo, sem a percepção de que, no mundo de hoje, o crescimento depende muito mais da multiplicação de atos individuais, tomados um a um por pessoas e empresas em função de uma série de elementos que compõem o “meio ambiente econômico”, a partir do qual processam as informações que levam a uma decisão de investir ou de não o fazer.

O país dos assistidos: uma questão cultural

O Brasil constituiu ao longo do tempo uma vasta rede de proteção social por meio de várias políticas que guardam uma lógica entre si. Em alguns casos há erros de desenho e em outros talvez se tenha ido longe demais com o alcance das mesmas, mas não há dúvidas que o arsenal de instrumentos existente, o número de pessoas atingidas e a magnitude dos recursos envolvidos são respeitáveis. O indivíduo que esteja desprotegido em sociedade e incapaz de trabalhar recebe o Loas, e quem é contribuinte do INSS recebe a aposentadoria por invalidez do órgão. A pessoa do mercado formal que fica desempregada tem direito ao FGTS e ao seguro-desemprego. O aposentado tem o benefício do INSS ou o pagamento aos inativos do serviço público. E quem não contribuiu ou fez contribuições em número insuficiente, recebe na terceira idade o Loas ou o benefício da aposentadoria rural. Por fim, tivemos, há pouco tempo, a inovação institucional do Bolsa-Família.

Ao todo, no país inteiro, somando empregados da Administração Direta a aposentados e assistidos em geral, temos mais de 40 milhões de pessoas que recebem um fluxo de pagamentos regular por parte do Estado. Nos benefícios previdenciários e assistenciais em muitos casos não houve uma contrapartida prévia de um fluxo de contribuições pagas ao longo de vários anos. É natural que essas pessoas associem o conceito de bem-estar ao da própria percepção, que estará estritamente relacionada ao gasto público. Um aumento das aposentadorias, financiado por um aumento da carga tributária, terá nesse grupo de pessoas um ganhador líquido na nova situação, em comparação à que prevalecia antes de ambos os fenômenos ocorrerem.

Um cidadão cujo rendimento como autônomo seja de R$ 1.500 por mês entenderá e aceitará perfeitamente que, se fizer contribuições sobre um valor de referência de R$ 1.000, sua aposentadoria será de R$ 1.000, em função do reconhecimento de que o valor da aposentadoria deve guardar relação com a contribuição ao longo da vida. Todavia, considera-se como algo natural que quem contribuiu sobre um valor de R$ 200 — como era o salário mínimo há alguns anos — receba uma aposentadoria de R$ 380, que correspondem a um valor real quase 50% superior ao da atualização inflacionária daqueles R$ 200. O reflexo que isso tem sobre a formação da idiossincrasia nacional é muito mais profundo do que pode parecer à primeira vista. A prevalecer essa filosofia, o progresso e a melhora de bem-estar individual deixam de ser o prêmio pela perseverança e pelo esforço e passam a ser reflexo da

benevolência oficial. O tema vai além da realidade dos números e se relaciona com as raízes culturais de um país.

A superação da nossa crise fiscal — e um país que tem um déficit público de 3% do PIB sofre ainda uma crise fiscal — passa por uma mudança cultural da forma como o Governo e a opinião pública em geral encaram o "contrato social" entre o Governo e a sociedade, visando substituir a visão paternalista do Estado ainda impregnada nos corações e mentes de muitos brasileiros por uma atitude mais parecida com a que vigora nos países com maior crescimento no mundo de hoje.

Creio ter deixado claro que sou favorável à solidariedade. Questões como a caridade, a sensibilidade para com os problemas alheios e o apoio aos mais fracos são valores que devem ser parte da formação da personalidade de uma pessoa. É preciso, porém, fazer três ressalvas. A primeira, de que em economia a solidariedade se mede e tem um custo. A segunda, de que há limites orçamentários para a prática dela. E a terceira, de que um bom Governo — diferente de um Governo bom — tem de praticar os incentivos corretos para a economia funcionar com maior eficiência e, nesse sentido, há situações em que certas despesas sociais não constituem o melhor incentivo para a eficiência econômica.

Há muita coisa a criticar em como os Estados Unidos funcionam. Contudo, em diversos aspectos, trata-se de uma sociedade exemplar. E um dos elementos que faz a diferença e explica o grau de desenvolvimento do país é o contrato social estabelecido entre o Governo e a sociedade. Como já foi salientado, lá o Estado dá ao cidadão, basicamente, educação. Esta é vista como um dever do Estado, mas depois de recebê-la cada cidadão terá de abrir o próprio caminho. E se fracassar na vida, será um problema dele e não do Governo. Há algo de cruel, pode-se dizer, de certo modo, nesse jeito de encarar a vida. Não se pode negar, porém, que essa filosofia, objetivamente, para os Estados Unidos, como país, tem dado certo — basta olhar para o seu grau de desenvolvimento.

Em contraposição, no Brasil vigora o que antes foi chamado de "cultura do coitadinho". Trata-se da idéia de que, se há algum problema com alguém ("coitado") o Governo "deveria fazer alguma coisa". Esse é um comportamento que está impregnado em nossa mentalidade. Em nome do assistencialismo, praticamos as mais diversas modalidades de agressão à eficiência econômica, desde a sustentação de esquemas protecionistas de todo tipo até a manutenção de um regime de aposentadoria que, em nome dos "coitados que começaram a trabalhar aos 15 anos", serve na prática para

permitir aposentadorias à classe média a idades muito precoces. A conseqüência é que a despesa primária vem aumentando como proporção do PIB há 20 anos, desde a redemocratização, por uma concepção distorcida de qual deve ser o papel do Governo. Ressalvo: isso é legítimo por completo. O problema é que, nesse caso, não podemos reclamar da carga tributária — nem de crescer pouco. Precisamos mudar o contrato social e fazer com que o Estado melhore a educação básica, mas diminua, na margem, o seu comprometimento com o assistencialismo, fazendo-o perder importância relativa no conjunto da economia.

O Governo e o setor privado

Como resquício dos “anos dourados” do Estado forte e — na época — bem-sucedido, persiste no Brasil a idéia de que o Governo precisa cumprir um papel fundamental nas mais diversas áreas. O mundo e o Brasil, porém, são muito diferentes em relação à época em que as coisas funcionavam assim. O Estado deve, sim, desempenhar um papel fundamental em diversas áreas, em particular naquelas ligadas à questão social e, apesar da privatização, deve cumprir também tarefas essenciais no campo da infra-estrutura. Entretanto, o importante é entender que o Estado é apenas um dos agentes que faz o investimento acontecer. Como afirma, corretamente, Gustavo Franco, em *O Brasil tem jeito?* (Jorge Zahar Editor, 2006): “Não há reparo a JK; o problema é que esse mesmo modelo não cabe em nossa realidade contemporânea. O investimento privado é determinado de forma descentralizada, individual, portanto sujeito às incertezas envolvidas na racionalidade das multidões, e das decisões coletivas descentralizadas … O investimento privado é um complexo processo social, uma teia de decisões interdependentes que precisa de uma atmosfera positiva, na qual horizontes precisam ser claros, a carga tributária moderada, o custo do capital razoável, a macroeconomia previsível, o marco regulatório consolidado, o mercado de capitais profundo, os investidores institucionais prestigiados, o empreendedorismo celebrado e a chance de intervenções discricionárias de autoridades de vezo redentor desprezível.” (páginas 75/76)

Na verdade, é possível até afirmar que o papel do Estado é aquele, essencial, porém discreto, que poderia ter tido no passado se circunstâncias históricas específicas não tivessem se combinado para levar a uma intervenção maior do que a inicialmente imaginada há várias décadas. Pelo seu rigor analítico, é útil transcrever aqui trechos da carta que Roberto Campos enviou a Lucas Lopes em maio de 1955 e que é citada nas memórias do primeiro *(A lanterna na popa,* Topbooks, 1994).

Afirmava Campos, na ocasião: “Considero … indispensável esclarecer mais a fundo o papel que se pretende atribuir ao Estado na tarefa promocional. Tenho para mim que, com o uso de três expressões um pouquinho pedantes, se poderia fixar bem os conceitos. Eu diria, que, na medida do possível, o Estado deve ser predominantemente um *manipulador de incentivos.* Isto quer dizer que, tanto quanto possível, ele deve agir por vias indiretas, exemplo: política de crédito, política fiscal, subvenções, tarifas etc., antes que por via de controles diretos (…). No tocante a investimentos, o

Estado deveria ser apenas um *investidor pioneiro*, que se retiraria de campo transferindo-se para outra atividade logo que terminada a fase pioneira, ou ainda um *investidor supletivo*, que compensaria as ocasionais debilidades da iniciativa privada… Resumindo: a) o desenvolvimento orientado não representa um meio de aumentar o grau de intervenção do Estado, mas visa antes a substituir a intervenção esporádica descoordenada do Estado pela formulação de um programa orgânico, dentro do qual a iniciativa privada conheça as metas gerais que o desenvolvimento econômico exige e os incentivos que o Estado está disposto a proporcionar; b) como investidor, o Estado deve exercer funções apenas pioneira e supletiva … Em princípio, a atividade gerencial do Estado deve ser reduzida a um mínimo possível … ; c) à medida que for possível reinteressar a iniciativa privada no financiamento dos setores de infra-estrutura, liberará o Estado recursos para investimentos indispensáveis ao desenvolvimento econômico, e que nunca poderiam ser financiados pela iniciativa privada, tais como educação, saneamento, irrigação, etc.” (páginas 319/320, grifos nossos) A mensagem não poderia ser mais atual.

A pujança sufocada

Ao conviver com uma quantidade crescente de pessoas assistidas, de uma forma ou de outra, pelo Estado, há um Brasil pujante, que vem se modernizando mas está sufocado pelo peso de uma carga tributária cada vez maior e pelos problemas associados à falta daquilo que o Estado deveria fornecer. Esse Brasil, em luta para se modernizar, reúne desde o morador de uma favela que decide arriscar e compra três computadores a crédito para colocar num barraco e abrir um *cyber-café* por R$ 2 a hora, pagando o financiamento com o dinheiro ganho no serviço oferecido — um caso modesto, mas exemplar de empresário inovador — até as empresas brasileiras globalizadas, que passam a adquirir ativos no exterior no jogo de gente grande do capitalismo global. Vai desde o indivíduo que ganhava um salário mínimo, fica desempregado e decide aplicar os poucos recursos poupados para fazer um curso de computação e ficar craque no assunto, até o executivo que ganha R$ 20.000 por mês, mas duas vezes por semana durante dois anos abre mão do convívio com a família para fazer um MBA e paga o curso do próprio bolso para melhorar o seu currículo. Inclui desde o empresariado do Sul do país, descendente de alemães ou poloneses, com tradição de eficiência e de trabalho duro, até os pólos produtores de frutas do Nordeste que começam a dar os primeiros passos no terreno exigente da exportação para os mais diferentes países do mundo. Abrange desde o "garotão" de 20 anos, que não passou no vestibular e herdou o carro com a morte do pai, e então se torna motorista de táxi e investe no carro como instrumento de trabalho, coloca DVD e oferece um serviço diferenciado em relação aos demais colegas do ponto, até o engenheiro de 58 anos, aposentado, mas ainda cheio de vida, que trabalha, presta consultoria e procura se manter atualizado na sua área de atuação. São esses os exemplos do que deveria ser o Brasil do futuro ao qual deveríamos aspirar.

E, no entanto, a pujança dessa ampla miríade de pessoas é afetada de maneira negativa pelas mazelas associadas ao "binômio maldito" de carga tributária elevada e investimento público baixo. O morador da favela que abriu o *cyber-café* com alguma freqüência precisa fechar o seu negócio porque o traficante local mandou fechar o comércio local nas áreas onde o Estado não está presente para fazer o mínimo que se espera: oferecer segurança ao cidadão. As empresas brasileiras atuantes no exterior são vítimas de alguns dos mesmos problemas de logística para a sua operação que as localizadas no Brasil: nunca se sabe exatamente de quanto vai ser o tempo de espera das nossas exportações nos portos; marcar reuniões sujeitas a

viagens aéreas hoje implica uma grande incerteza quanto aos horários etc. O desempregado que investiu na informática vai descobrir depois que quando oferecer seus serviços e o cliente solicitar o RPA, vai ter de pagar 11% ao INSS sem isso aumentar um centavo o que vai receber na aposentadoria. O executivo que faz MBA está pensando em abrir uma firma de consultoria, mas hesita diante do cipoal de obrigações legais que vai ter de cumprir para legalizá-la. E assim sucessivamente.

Em um dos versos imortais da poesia espanhola, Antonio Machado, muito tempo atrás, assim se referiu ao conflito entre as "duas Espanhas", uma antiga, arcaica e mergulhada na letargia e outra que lutava por se despojar do passado e acordar para os novos tempos: *"Hay un espanol que quiere/vivir y a vivir empieza/entre una Espana que muere/y otra Espana que bosteza."*

Também aqui há "um Brasil que morre e outro que acorda". Ficou famosa a alusão à duplicidade do país expressa no símbolo da "Belíndia", com uma parte do país pobre (Índia) e outra rica (Bélgica). Em tempos modernos, poderíamos substituir essa imagem por outra mais fiel à dicotomia à qual estamos nos referindo: o Brasil é uma espécie de "Irlança". Por um lado temos a pujança da Irlanda, país que venceu uma série de dificuldades e tornou-se um ícone de pujança, tendo sido uma das economias que mais cresceu no mundo nos últimos dez anos — mais de 7% a.a. — com dinamismo, inovação e empreendimento. Por outro, temos o espírito da França, onde as resistências a uma reforma da Previdência são enormes, a redução da jornada de trabalho semanal diminuiu para 35 horas, as queixas contra a globalização se sucedem, não há condições políticas de aprovar uma reforma trabalhista e a convicção de que o bem-estar do cidadão é de responsabilidade do Estado está enraizada na alma nacional.

Observe o leitor a Tabela 18.2. Ela mostra os resultados de políticas claramente pró-pobres implementadas nos últimos 15 anos. O rendimento médio real das pessoas ocupadas, captado ao longo das diversas PNADs, mostra um perfil característico: forte crescimento da renda real nos primeiros dois anos depois do Plano Real, seguido de um longo declínio dos rendimentos a partir de 1996 até 2003, com lenta recuperação posterior. Se for tomado como referência o "pico" de 1996, mesmo após a recuperação recente, há queda em todas as categorias de renda mostradas na tabela, à exceção do conjunto de pessoas que se localiza no grupo dos primeiros quatro decis, que mostra um aumento médio acumulado de quase 5% nos nove anos entre 1996 e 2005.[1] Uma observação mais precisa dos dados indica que:

i) o padrão distributivo é uma constante tanto no Governo FHC quanto no

Governo Lula: o grupo dos 40% mais pobres teve um melhor desempenho que o resto das categorias de rendimento no *boom* de 1994-1996 e nos anos de declínio da renda até 2003, bem como no último biênio. A idéia de que no Governo Lula teria havido uma inflexão distributiva não é amparada nos dados;

ii) entre 1996 e 2005 tanto quanto entre 2002 e 2005, houve em termos acumulados uma perda absoluta de renda no país como um todo e para todas as categorias individuais, à exceção do grupo das pessoas que compõem os 40% mais pobres, que tiveram ganhos reais;

iii) na recuperação de 2004-2005, o percentil mais rico foi o que teve maiores ganhos de rendimento, depois do grupo dos 40% mais pobres; e

iv) o grupo mais prejudicado de todos é o das pessoas que se situam entre os percentis 81 e 99, grupo esse que no período 1997-2003 teve a maior queda de renda de todos e na recuperação de 20042005 manteve a renda praticamente estagnada.

O detalhe fundamental a ser esclarecido é que a renda média desse grupo entre os percentis 81 e 99, em setembro de 2005 — data de referência da última PNAD — foi de R$ 1.990, que inflacionada pelo INPC a preços de final de 2006 era de pouco mais de R$ 2.070. Em termos sociológicos, trata-se justamente de um segmento da sociedade que luta pela ascensão — embora forme parte do quintil superior da distribuição de renda — com o estudo, o esforço pessoal e a tentativa de melhorar sua qualificação, mas que foi muito castigado pelo vigor da crise do país nos últimos dez anos. As políticas assistenciais estão dando resultados, mas há uma classe pujante que continua pagando os custos do ajustamento — e não é a dos 1% mais ricos.

Tabela 18.2

Crescimento médio real do rendimento médio mensal de todos os trabalhos das pessoas de 10 anos ou mais de idade, ocupadas, com rendimento, segundo as classes de renda (% a.a.) dos, mas há uma classe pujante que continua pagando os custos do ajustamento — e não é a dos 1% mais ricos.[2]

	1994/1996	1997/2002	2003/2005	2003	2004/2005	Rendimento 2005 vs. 1996 (%)
Total	9,9	-2,1	-1,1	-7,6	2,2	-15,1
Decis 0 a 40	12,4	-0,3	2,1	-2,9	4,7	4,6
0 a 20	20,2	-1,1	0,7	-6,4	4,5	-4,3

	+20 a 40 9,0	0,1	2,8	-1,2	4,8	8,9
+ 40 a 80	11,3	-2,1	-0,3	-6,5	2,9	-12,7
+ 80 a 99	10,5	-2,5	-2,3	-8,6	0,9	-19,9
+ 99 a 100	4,0	-2,5	-0,8	-8,6	3,3	-16,2

Fonte: IBGE (PNAD-2005)

Bases para uma mudança

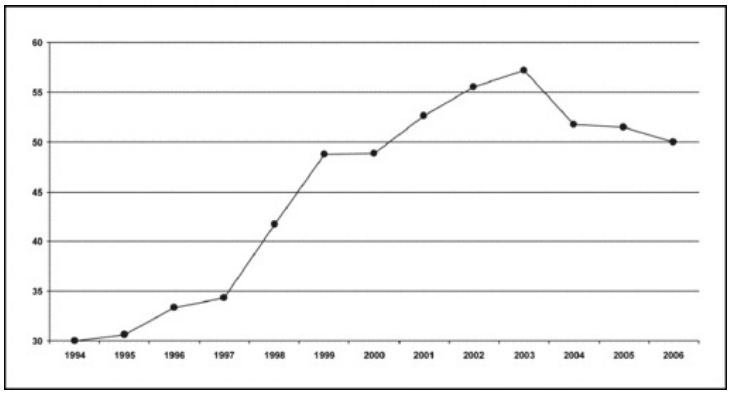
O tom crítico do livro não deve levar o leitor a julgar, de modo equivocado, que o Brasil é o mesmo de 15 anos atrás. Depois do Plano Real e em alguns casos antes dele — como foi o exemplo dos efeitos da abertura — o Brasil mudou muito — e no sentido positivo — em uma série de áreas, ao longo das décadas de 1990 e da atual. As empresas brasileiras são hoje muito melhor qualificadas que em 1990; as vantagens do fim da alta inflação são imensuráveis; a democracia vem se consolidando; as contas públicas estão muito mais organizadas do que há 15 ou 20 anos; o país é mais resistente às mudanças da economia internacional; e até mesmo a distribuição de renda passou a ser um pouco melhor de uns tempos para cá. Em que pesem as ponderações feitas em diversas passagens do livro, mesmo na área fiscal é preciso reconhecer que o Governo Lula avançou em áreas fundamentais.

Há três fenômenos em curso, entrelaçados entre si e que se forem mantidos poderão criar condições para o desenvolvimento muito mais favoráveis do que as das quais se teve notícia no país nas últimas décadas. O primeiro é a redução da dívida líquida do setor público. Essa dívida chegou a 57% do PIB em 2003, caiu sucessivamente desde então, está hoje em 50% do PIB e espera-se que diminua até 2010 para algo em torno de 42% a 45% do PIB — dependendo ainda mais da trajetória dos juros e do superávit primário —, o que dará aos poucos mais confiança aos compradores de títulos públicos de aceitar juros menores na aquisição dos papéis do Governo (Gráfico 18.1).

O segundo fenômeno fiscal em curso, crucial para definir que tipo de economia teremos na próxima década, é a mudança, lenta, porém persistente, da composição da dívida pública (Tabela 18.3). Como se sabe, no primeiro Governo Lula, os títulos cambiais, que eram de 9% da dívida em 2002, praticamente desapareceram. Ao mesmo tempo, deu-se início lento a uma redução paulatina do peso da dívida indexada à Selic (LFT) que fora de 64% do total em 2002 e está agora em 40% do PIB. Em contrapartida, os títulos indexados a índices de preços aumentaram de 10% para 21% sua participação no total da dívida mobiliária federal entre 2002 e 2006 e os papéis prefixados passaram de apenas 2% para os atuais 33% no mesmo período. Se essa trajetória for mantida, até 2010 a LFT poderá desaparecer e, nesse caso, estaremos falando de um sistema financeiro bem diferente daquele que conhecemos desde a década de 1970 e muito mais capacitado para fazer empréstimos de longo prazo e com novos instrumentos.

Gráfico 18.1

Dívida líquida do setor público (% PIB)



*Fonte:*Banco Central. O dado de 2006 refere-se a outubro.

Tabela 18.3

Composição da dívida pública mobiliária federal em mercado por indexador — Fim de período (%)

Composição	2002	2003	2004	2005	2006 (out.)
LFT	63,9	61,6	56,1	51,0	40,4
NTN-B/NTN-C	10,4	11,4	13,2	14,5	21,2
NTN-D	9,0	4,3	1,5	0,6	0,1
LTN/NTN-F	2,4	13,1	20,4	28,0	32,8
Outros	14,3	9,6	8,8	5,9	5,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

NTN-B: Títulos indexados ao IPCA.
NTN-C: Títulos indexados ao IGPM.
NTN-D: Títulos indexados à taxa de câmbio.
NTN-F: Títulos prefixados de longo prazo.
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

Por fim, o terceiro fenômeno, não estritamente fiscal, mas de modo indireto associado à melhora das finanças públicas, é o aumento do crédito na economia. Este era de 26% do PIB em 2003, já está em 34% do PIB e tem um enorme espaço para continuar se expandindo, em um cenário de crescimento maior e juros e dívida pública cadentes. Nesse caso, algumas modalidades

mostram-se potencialmente muito dinâmicas, como as que se referem ao mercado imobiliário no qual o desenvolvimento do crédito poderá alavancar um dos setores mais importantes para o crescimento da economia, que é a construção civil.

Virando o jogo

O ex-secretário da Receita Federal, Everardo Maciel, costuma dizer com propriedade que “os impostos não são altos nem baixos. São do tamanho das despesas”. De pouco serve muitas pessoas se queixarem da elevada tributação, se não houver uma consciência de que, para ela diminuir, deve ser feito um esforço concomitante pelo lado das despesas. Espera-se que parte expressiva do processo seja devida à redução do dispêndio com juros da dívida pública, que foi de mais de 9% do PIB em 2003 e é possível que se situe em menos de 5% do PIB até o final da atual década. Há um esforço importante, porém, a ser feito em outras rubricas de gasto, associadas ao componente primário — não-financeiro.

A possibilidade de um crescimento mais robusto da economia está ligada à perspectiva de se poder “virar o jogo” revertendo o que aconteceu ao longo dos últimos 15 anos e reduzindo a carga tributária, ao mesmo tempo que se amplia o espaço para o investimento público. O meio de conseguir isso é mediante uma combinação de suave redução do superávit primário com uma diminuição do peso das despesas correntes no PIB.[3]

A Tabela 18.4 mostra o aumento observado na receita bruta entre 1994 e a atualidade, somando ao todo um adicional de 7,3% do PIB no Governo Central — que deve ser acrescido ao aumento da carga tributária estadual e municipal. Cabe lembrar, a propósito, que, no cenário proposto no capítulo anterior, entre 2006 e o final da projeção a receita líquida cairia 1,7% do PIB.

Tabela 18.4

Receita bruta Governo Central (% PIB)

				Aumento anual (% PIB)		
1994	**1998**	**2002**	**2006**	**1995/98**	**1999/02**	**2003/06**
Receita bruta 18,92	20,07	23,78	26,15	0,29	0,93	0,59

Fonte: Secretaria de Política Econômica (1994), Secretaria do Tesouro Nacional. Para 2006, previsão do autor.

A Tabela 18.5 mostra a redução do investimento numa das áreas mais vitais para o crescimento, representada pelo setor elétrico, com queda de 0,6% do PIB entre 2001-2006 e 1981-1985. No cenário ao qual antes fizemos

alusão, nos três próximos períodos de Governo, o investimento estatal poderia aumentar em 0,8% do PIB se todo o “delta” de redução do superávit primário for utilizado para aumento do investimento, sendo parte dele no segmento de saneamento, outra área bastante carente de recursos.

A tabela anterior é complementada pela Tabela 18.6, que indica a ocorrência de um fenômeno similar no caso dos investimentos do Governo Central, com queda de 0,5% do PIB durante 2003-2006 em relação à média da gestão Collor/Itamar Franco, que por outro lado tinha sido muito inferior à dos anos 70. No cenário traçado para 2007-2018, a variação de investimentos do Governo Central chegaria a 1,2% do PIB entre 2006 e 2018.

Duas propostas de país

Há um lugar onde o déficit público era elevadíssimo, apesar do potencial os investimentos eram escassos, o desânimo imperava, o crime organizado dominava setores crescentes das próprias instituições de Poder e os indicadores de violência eram assustadores: o Estado do Espírito Santo. Quando o governador Paulo Hartung assumiu em janeiro de 2003, o quadro do Estado era exatamente o que foi descrito. Uma combinação em doses adequadas de: i) liderança política; ii) capacidade de articulação; iii) seriedade na gestão; iv) condução fiscal austera; e v) administração eficiente, com o aproveitamento de excelentes quadros da administração pública, gerou uma inflexão notável na trajetória do estado.

Tabela 18.5

Investimentos Eletrobrás — Média 5 anos (% PIB)

Período	Investimentos Eletrobrás
1981/85	0,79
1986/90	0,69
1991/95	0,32
1996/00	0,24
2001/06[3]	0,21

[a] Média 6 anos. Para 2006, previsão Eletrobrás.
Fonte: Ministério de Planejamento e Orçamento.

Tabela 18.6

Investimento Governo Central por período de Governo (% PIB)

Período	Investimento Governo Central
1980/84[3]	0,90
1985/89	1,12

1990/94	1,15
1995/98	0,81
1999/02	0,90
2003/06	0,66

* Não há dados referentes a 1979.
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Para 2006, previsão do autor.

Quatro anos depois, reeleito com uma votação consagradora, o governador viu premiados os seus esforços baseados no respeito à austeridade fiscal, na prioridade ao investimento e na atração de investimentos para o estado. Este não teve a dívida perdoada, pagou em dia todas as prestações da dívida renegociada e, não obstante a adesão aos princípios do mais rigoroso fiscalismo, pôde exercer um papel de desenvolvimento que é visível a olho nu a quem visita o Espírito Santo. O conceito de "desenvolvimento" adotado, porém, baseou-se no aproveitamento das potencialidades do estado, na valorização do trabalho do servidor e no esforço de investimento na infra-estrutura e na educação. Em que pesem as óbvias diferenças existentes entre administrar um estado pequeno e governar um país com a complexidade do Brasil, é esse o exemplo que o país deveria seguir.

Em contraposição a esse modelo, a alternativa assistencialista é a antítese do que foi anteriormente explicado. Em vez de o estado investir na educação e na infra-estrutura para superar o atraso, o assistencialismo perpetua o círculo vicioso da pobreza pela preservação das condições que lhe deram origem. No lugar de "ensinar a pescar", ele apenas "dá o peixe". Onde deveria melhorar as condições para que cada cidadão tenha melhores condições para crescer e se desenvolver, torna o cidadão dependente da boa vontade do governante. Longe de estabelecer um padrão de atuação baseado na idéia de que a base da evolução de uma pessoa e de um país é o mérito, o assistencialismo estimula a filosofia de que as melhoras de bem-estar são concessões do presidente da época.

São, enfim, duas propostas de país. O Brasil tem de optar se quer seguir o caminho baseado na melhora de gestão, no desenvolvimento do capitalismo e na criação de uma cultura da eficiência, ou se vai optar pelo modelo assistencialista da concessão indiscriminada de benefícios sociais, do aumento real das aposentadorias e do restaurante a R$ 1.

Decálogo para vencer o atraso: um novo choque de capitalismo

O Brasil está precisando de um novo choque de capitalismo, com algumas características similares às que experimentou no começo dos anos 90, quando abriu a economia e iniciou o processo de privatização. O foco do novo choque, porém, deve ser o de reverter o processo observado nos últimos 15 anos, de elevação simultânea da carga tributária e do peso do gasto público corrente, ao mesmo tempo associado a uma redução dos investimentos. O diagnóstico que serve de base a esse choque é que, como o Estado cresceu muito e excessivamente, ele está deixando de atuar nas áreas onde o seu papel é fundamental, como na infra-estrutura. O Governo deve diminuir o seu ímpeto assistencialista, sem deixar os atuais assistidos desamparados, conservando e respeitando o contrato social implícito nas medidas tomadas ao longo dos últimos 15 anos, mas sinalizando com clareza que, de agora em diante, a prioridade do aumento do gasto público será o investimento. Para tal e com base no diagnóstico feito neste livro, sugere-se um decálogo para vencer o atraso e dinamizar a economia:

i) respeitado o acordo acertado para vigorar nos próximos anos, desvincular a partir de 2011 o salário mínimo do piso previdenciário, sob pena de inviabilizar todas as políticas públicas, pelo peso crescente que a despesa com os benefícios básicos vêm assumindo na composição do gasto público total, embora naturalmente preservando o valor real do piso que vier a ser definido até 2011;
ii) constituir uma comissão de alto nível para elaborar uma proposta de reforma previdenciária, contendo a definição de uma idade mínima para aposentadoria por tempo de contribuição, a mudança da regra de aposentadoria das mulheres e o fim dos regimes especiais, para ser submetida ao Congresso ainda no segundo Governo Lula e aprovada, após o devido debate parlamentar, até 2010 ou 2011, para começar a ter vigência em 2015, respeitado um período de carência para não afetar a situação das pessoas que estiverem na iminência de se aposentar;
iii) adotar, na prática a partir de 2008 e mediante aprovação formal de uma Proposta de Emenda Constitucional em 2011, um teto para a relação despesa corrente/PIB, declinante com o passar do tempo, de modo a colocar limites para as políticas meramente assistencialistas e criar condições para reduzir a carga tributária e aumentar o investimento público;
iv) flexibilizar a legislação trabalhista, possibilitando que acordos entre as partes tenham força de lei e favorecendo o aumento da contratação no

mercado de trabalho formal;

v) reduzir a parcela do orçamento comprometida com vinculações específicas, mediante um duplo dispositivo que, por um lado, trate de um conjunto de setores sociais como um todo — permitindo algum grau de realocação de recursos entre eles — e, por outro, substitua a vinculação à receita ou ao PIB por uma regra que indexe o piso do valor da despesa ao IPCA mais um adicional real entre 2% e 3%, garantindo a existência de verbas, mas ao mesmo tempo possibilitando uma redução do peso relativo das despesas correntes, para ser consistente com o objetivo de aumentar o investimento público;

vi) atenuar o custo fiscal implícito da fixação da TJLP em níveis muito inferiores aos do custo de oportunidade do Governo, diminuindo a velocidade de redução da TJLP, para que seu valor seja mais próximo ao da Selic quando esta continuar a cair, favorecendo assim o enxugamento da despesa líquida de juros do setor público e viabilizando mais rapidamente a obtenção do déficit zero;

vii) acertar definitivamente com os estados uma regra de transferências que não seja sujeita a mudanças sistemáticas, diminuindo de maneira suave e com base em uma fórmula preestabelecida os repasses temporários e estabelecendo em bases duradouras aqueles que forem de caráter permanente;

viii) estabelecer uma agenda de redução do custo do capital no Brasil, contemplando uma mudança da regra de correção da caderneta de poupança e a diminuição do Imposto de Renda na Fonte sobre aplicações financeiras, com migração da fórmula atual com alíquotas de 22,5% a 15%, para um sistema em que as aplicações até seis meses paguem 10% de Imposto de Renda e as outras de prazos maiores sejam isentas;

ix) definir uma nova rodada unilateral de abertura da economia, a ser feita por um cronograma de redução de alíquotas ao longo de um período de cinco anos, concentrado em setores específicos, como bens de capital e produtos de informática; e

x) adotar uma firme atitude pró-capitalista em todos os atos e manifestações do Poder Executivo, indicando para toda a sociedade que o objetivo é chegar a sermos um país capitalista desenvolvido; que a maximização do lucro é não só um objetivo legítimo como também desejável; e que o Estado irá estimular o empreendedorismo e os negócios, diminuindo os controles burocráticos e favorecendo a inovação e a criatividade empresarial.

Em suma, pretende-se passar às claras para a sociedade como um todo que o Brasil precisa se assumir como um país capitalista e que, no futuro, o destino de cada indivíduo dependerá muito mais do próprio esforço, do estudo

e dos seus atributos e não do papel do Estado. Este concentrará as suas atividades na melhora daquilo pelo qual lhe cabe uma responsabilidade intrínseca em áreas como segurança, saúde e educação, além da infra-estrutura, mas terá um peso menor no que diz respeito às atividades de cunho assistencialista. O Estado será muito mais um facilitador e incentivador de negócios que um Estado paternalista.

A liderança, mais uma vez

Chegamos à questão central, já abordada no começo do livro, mas que está na hora de retomar, depois de termos passado pelos diversos temas tratados: o papel da liderança política. Quando ainda era candidato, o presidente da República, Luis Inácio Lula da Silva, deu uma entrevista em que declarou: “Para fazer um país diferente não é preciso fazer nenhuma revolução. Basta a vontade política de fazer.” *(O Globo*, 25/11/2001) Na verdade, porém, a superação dos problemas requer bem mais do que a simples “vontade”. Requer, fundamentalmente, liderança. E liderar o país pode não ser fazer o que a maioria da população deseja a cada momento.

As reformas de que o país precisa exigem um conjunto de cinco elementos para que possam ser implementadas. Em primeiro lugar, requerem uma extraordinária dose de energia. Pregar reformas no Brasil cansa: a incompreensão é muito grande; os efeitos benéficos não são imediatos; a resistência é forte; e a fragmentação política é por vezes exasperante. A tentação de abandonar a bandeira das reformas quando as dificuldades começam a se avolumar é então humanamente compreensível. Energia é fundamental.

Em segundo, as reformas demandam uma firme convicção. Não é apenas uma questão de energia. Um ministro pode ter energia, mas não estar convencido de que algo é importante. A eventual reforma da Previdência começou a morrer no dia em que o ministro da Fazenda deu uma entrevista e afirmou que ela não era necessária. Nenhum deputado vai arriscar a própria reeleição aprovando propostas polêmicas, se não estiver convencido pelos ministros e pelo presidente, seus interlocutores, de que a reforma é importante para o futuro do país. Convicção, portanto, é chave para o êxito.

Em terceiro lugar, elas exigem um diagnóstico claro. Ninguém aprova reformas no vazio e sim porque há um conjunto articulado de idéias, com o histórico do que as motiva, clareza do que é necessário fazer e riscos no caso de a proposta não ser aprovada. É impossível aprovar uma proposta que não se baseie em um bom diagnóstico.

Em quarto lugar, é fundamental ter muita capacidade de persuasão. É necessário ir a programas de televisão; encarar entrevistas de rádio; falar com jornalistas; ir ao Congresso; etc. Nenhuma reforma será aprovada só porque “é importante que seja”. É preciso mostrar os números; argumentar; saber ouvir; entender o que pode e o que não pode ser mudado no projeto; ter

paciência para escutar as mais diversas propostas alternativas, por mais absurdas que sejam; entender que ser criticado faz parte do ofício; e ter uma paciência infinita para repetir “n” vezes os mesmos argumentos, diante dos auditórios mais diversos. Capacidade de convencimento é um ingrediente crítico de qualquer processo de reforma.

Por último, em quinto lugar, em um país como o Brasil, é preciso ter uma excepcional capacidade de articulação política, envolvendo o acesso aos grandes veículos de comunicação, os contatos com o *establish-ment* e, em particular, as negociações com o Congresso Nacional, em um contexto marcado por grandes divisões partidárias e dificuldade de compor maiorias. Tato, esperteza, diplomacia, habilidade para lidar com os rituais da política e conhecimento do regulamento de funcionamento do Legislativo são cruciais para que um bom projeto de reformas se transforme numa proposta aprovada no final do trâmite parlamentar.

Todos esses elementos estiveram presentes nas reformas do Governo FHC e nas reformas de 2003 do Governo Lula. Na aprovação, apenas para citar um par de casos, do fim dos monopólios estatais nas áreas de petróleo e telecomunicações em 1995, assim como na reforma previdenciária do Governo Lula, houve tudo isso: energia, convicção, diagnóstico, persuasão e articulação. Esse conjunto de atributos pode ser resumido em um só: liderança. Como a epígrafe aponta, ela é fundamental em uma democracia.

Há no Brasil uma enorme massa de gente que faz parte do Brasil pujante, mas sufocado, que clama por uma melhor representação política das suas aspirações e ideologia. Quando Collor assumiu em 1990, ele encarnou com suas ações esse desejo de renovação. Sua frase sobre as “carroças” tornou-se um símbolo e uma representação do estado de coisas que ele pretendia mudar. Ao mesmo tempo, se havia certo cansaço com o passado, tanto naquela circunstância quanto em 1994, quando do lançamento do Real e a vitória eleitoral de FHC — cansaço que explica o resultado das urnas tanto em 1989 como em 1994 —, também é verdade que ninguém foi à rua pregar pela abertura da economia em 1989, nem pela desindexação dos salários cinco anos depois. O que houve, em ambas circunstâncias, foi a percepção de um desejo difuso de mudanças por um lado, com o exercício da liderança política por outro. Collor e FHC captaram esse desejo de parte expressiva da população, de modernização por um lado em 1989 e de fadiga com a inflação em 1994, mas souberam, no devido momento, apontar caminhos novos em relação aos que eram seguidos pelo país até aquele momento e enfrentar os grupos opositores às mudanças.

Ninguém fez passeatas pela abertura em 1990 nem foi às ruas defender as privatizações, mas foi Collor quem mudou a agenda do país lançando a pedra fundamental dessas duas mudanças muito importantes para a modernização da economia brasileira, ocorridas nos anos 90. Da mesma forma, FHC teve a percepção de que era importante mudar a direção do leme quando mudou a Constituição em 1995 acabando com os monopólios da Petrobras e da Telebrás, ou quando negociou a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal ou as medidas do ajuste fiscal de 1999, todas elas intensamente combatidas pela oposição.

Milton Campos observava que "o estadista tem a posição de suas idéias e não as idéias de sua posição". É preciso ir até a raiz semântica da palavra e entender que o papel da liderança política é, como o nome indica, liderar. Isso pode ser consistente com os anseios populares, quando as necessidades do país e os desejos da maioria caminham juntos, mas tal coincidência nem sempre ocorre. É evidente que numa democracia a opinião da maioria é importante, mas o Executivo precisa se conscientizar de que: i) há matérias intrinsecamente controversas, nas quais o consenso é impossível; ii) não há nada de ilegítimo em tentar aprovar propostas que não contem com o apoio da maioria da população, se o Governo estiver convencido de que a aprovação disso é importante para o país, se uma parte não desprezível da população for a favor e se o Congresso der respaldo à medida; e iii) há matérias nas quais os desejos do eleitorado são por vezes inconsistentes. Por exemplo, consultada a respeito, é provável que a maioria das pessoas responda numa pesquisa que prefere pagar menos a mais impostos e se aposentar mais cedo a se aposentar mais tarde, mas ao mesmo tempo preferirá menos inflação a mais inflação — e redução de impostos, aposentadoria precoce e inflação baixa podem ser demandas incompatíveis entre si.

O importante é que haja liderança e a clara definição de um plano de vôo, com o estabelecimento das devidas prioridades. Ao opinar sobre o risco de haver uma crise energética em gestação, Luiz César Faro, na revista *InsightInteligência*, escreveu há pouco tempo: "O nó górdio da questão … é mesmo a falta de definição de prioridade. É escapismo atribuir causalidade natural do problema à decantada … razão da necessidade de gerar superávits primários, ou ao engessamento do orçamento público. O dinheiro para energia tem que sair de qualquer jeito, de qualquer forma e da rubrica orçamentária que der. O que falta é Prioridade, com 'P' maiúsculo." (Luiz César Faro, revista *Insight Inteligência*, outubro/dezembro de 2006) Plano de vôo e prioridades claras devem ser ingredientes do que a liderança deve ter em mente ao fazer suas propostas para o país.

Esperar que surja da sociedade a proposta de solução para os grandes temas nacionais é ingênuo. Assim também, a formação de uma coalizão para governar, sem ser estabelecida em bases programáticas prévias, pode ensejar apenas pressões por mais gastos, sem o comprometimento com a aprovação das medidas necessárias para o país. Churchill, com sabedoria de raposa velha, já ensinava há várias décadas a lição do governante de que *"don'tfear the opposition. Fear yourcolleagues in the Cabinet'*, frase cuja atualidade no Brasil dispensa maiores comentários.

Parece que o Governo atual fez a sua escolha de evitar incursionar no terreno delicado da tentativa de aprovar grandes reformas, provavelmente por temer o risco de que suas eventuais propostas sejam derrotadas, em um contexto de grande divisão no seio do Congresso. Assim sendo, com vistas a 2010, é importante que o país comece desde já a debater em que tipo de país iremos querer viver na próxima década.

Há no Brasil um potencial significativo para que se levante uma bandeira em defesa de algumas das idéias aqui discutidas. O ponto essencial é entender que uma coisa é julgar que uma sociedade civilizada deve fazer da assistência aos mais pobres um dos pilares morais da sua sustentação, e outra coisa muito diferente é adotar intensivamente políticas de fundo assistencialista em larga escala, financiadas pela extração de recursos dos setores mais dinâmicos da produção e que por envolverem dosagens inadequadas, criam incentivos perversos ao bom funcionamento da economia.

Nesse sentido, se o Brasil pretende empenhar-se em um crescimento vigoroso, é importante que, mesmo deixando claro que não serão feitos cortes de recursos em termos absolutos, os incentivos adicionais a serem concedidos pelo Governo na margem por meio de suas políticas sejam os que de fato façam a diferença, de modo que o país nos próximos 20 anos cresça a taxas superiores às dos últimos 20 anos. Isso inclui uma inflexão clara em relação às políticas adotadas desde a Nova República, baseadas na forte expansão do gasto público, no achatamento do investimento como meio de aumentar o gasto assistencial e, mais recentemente, no aumento significativo da pressão tributária.

A liderança política que compreender que os caminhos do desenvolvimento passam por um tipo de Estado capaz de dar em vez do salário mínimo, mais e melhor educação; em vez de mais Bolsa-Família, mais oportunidades de emprego; em vez de mais aposentadorias, mais investimento público; e, em linhas gerais, em vez de mais Governo, menos impostos irá se credenciar para dar um novo impulso à economia brasileira.

O ex-presidente argentino, Carlos Menem, cunhou no começo dos anos 90 uma frase que ficou famosa na Argentina, dando a idéia de o seu Governo haver feito uma aposta que, mais cedo ou mais tarde, começaria a dar frutos. Na ocasião, disse ele: *"Estamos mal, pero vamos bien."* Por analogia, poucos anos depois, nos anos de maior popularidade de FHC, no auge do consumismo dos primeiros tempos da estabilização brasileira, em matéria macroeconômica, dado o contraste entre a elevada popularidade do presidente da República na época e a percepção de que havia uma crise nos esperando na virada da esquina em função dos desequilíbrios fiscal e externo — como aconteceu de verdade em 1998/ 1999 — bem que poderíamos ter concluído que o Brasil, na época, *"estaba bien, pero iba mal"*. Hoje, não temos grandes desequilíbrios, mas também não há grandes transformações em curso e estamos colhendo os frutos de avanços feitos no passado, com as reformas paradas desde 2003, sem investimento público e com o dinamismo da economia tolhido por um sistema de altos impostos em que as grandes políticas públicas se limitam a transferir cada vez renda para um número cada vez maior de pessoas. Assim, o risco que o país corre — com uma economia *"ni mal ni bien"* — é de, no futuro, os historiadores se referirem a esse período como os anos em que o país simplesmente não foi a lugar nenhum. Um dia, a bonança externa dos últimos anos e os efeitos positivos das mudanças institucionais aprovadas entre 1995 e 2003 irão se esgotar e, nesse momento, será importante ter claro que o país não dará um salto no seu desenvolvimento sem uma mudança de rumos. Em algum momento, será necessário mudar mais uma vez a direção do leme. Espera-se que este livro tenha contribuído para essa discussão.

1

Na tabela, todos os percentuais estão expressos em termos de médias anuais, à exceção da última coluna, que representa a variação acumulada.

2

Um detalhe igualmente importante, quando se desagregam os dados por quintil, é que no período entre 1996 e 2005 o crescimento acumulado real da média dos 40% mais pobres foi de 4,6%, mas o grupo dos 20% mais pobres teve uma redução de rendimento real acumulado de 4,3% nesses nove anos, enquanto o grupo entre os percentis 21 e 40 teve um aumento real acumulado nos mesmos nove anos de 8,9%. O dado reflete o fato de que os aumentos reais do salário mínimo têm elevado o rendimento médio real de quem se localiza a partir do terceiro decil da distribuição de renda, sem afetar aqueles

que são efetivamente mais pobres, os quais são beneficiados, porém, por outras políticas específicas, como o Bolsa-Família.

3

Observe-se que no cenário exposto no capítulo anterior, entre 2006 e o final da projeção, há uma diminuição da despesa de juros do setor público de 6% do PIB; uma queda do resultado primário da soma de Governo Central e estados e municípios de 1% do PIB; e uma redução do gasto corrente de 2,2% do PIB.